

# HATVAN ÉV TUDOMÁNYOS MOZGALMAI KÖZÖTT

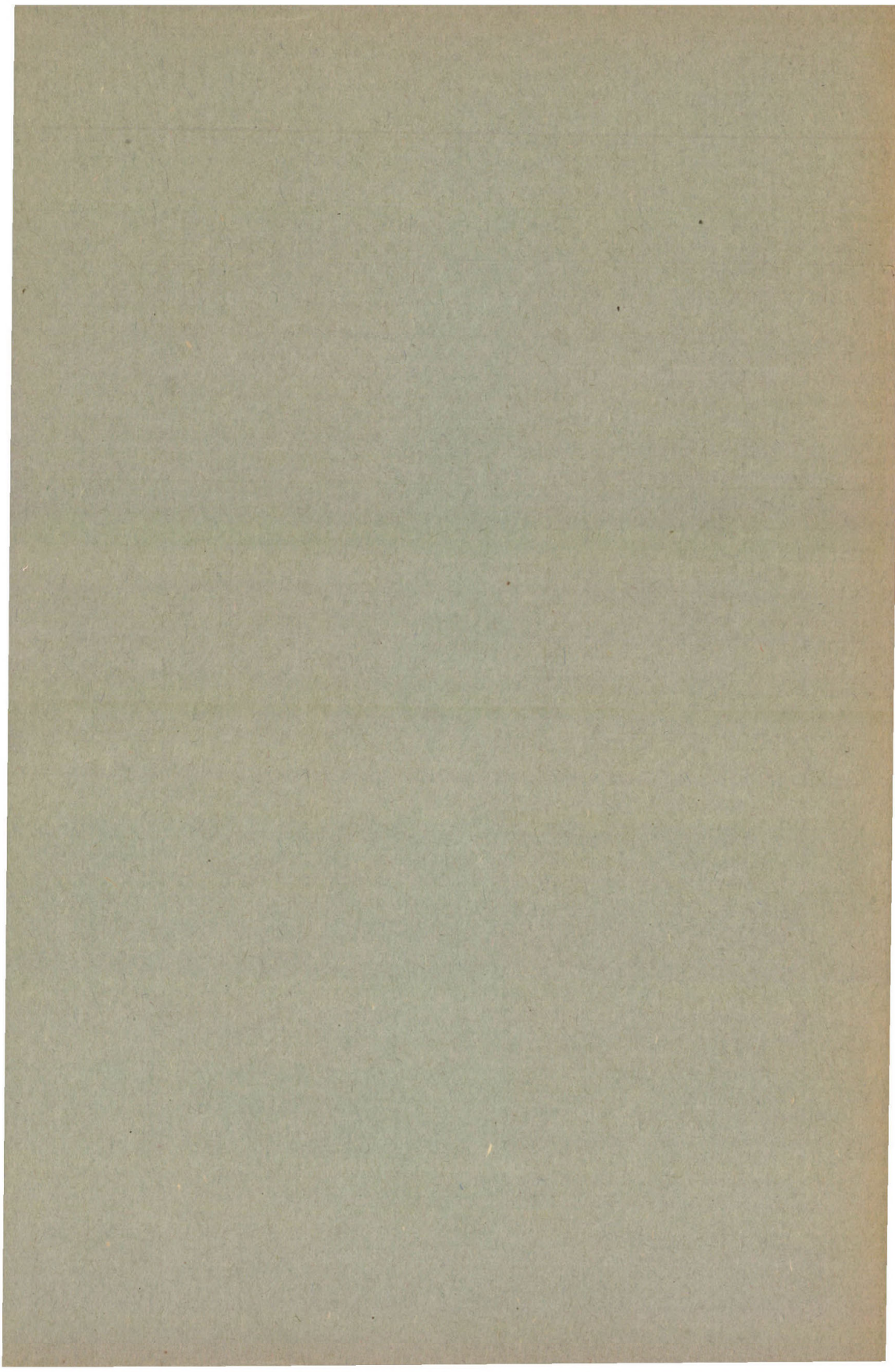
CONCHA GYŐZŐ  
IGAZGATÓ ÉS RÉNDES TAGNAK

ÖSSZEGYŰJTÖTT ÉRTEKEZÉSEI  
ÉS BIRÁLATAI

I. KÖTET

A M. TUDOMÁNYOS AKADÉMIA KIADÁSA  
BUDAPEST, 1928





# HATVAN ÉV TUDOMÁNYOS MOZGALMAI KÖZÖTT

CONCHA GYÓZÓ  
IGAZGATÓ ÉS RENDES TAGNAK

ÖSSZEGYÜJTÖTT ÉRTEKEZÉSEI  
ÉS BIRÁLATAI

I. KÖTET

A M. TUDOMÁNYOS AKADÉMIA KIADÁSA  
BUDAPEST, 1928



DUNÁNTÚL RT. EGYETEMI NYOMDÁJA PÉCS

## Tartalom mutató:

Concha Győző ig. és r. t.-nak „*Hatvan év tudományos mozgalmai között*” cím alatt összegyűjtött értekezéseihez:

	Lap
I. A municipális rendszer jelen állása Európában. (Megtalált a Budapesti Szemlében, 1869.) . . . . .	1
II. Beköszöntő előadás a kolozsvári tudományegyetemen. (1872.) . . . . .	113
III. Stein új könyve. (Az állam-igazgatás és közigazgatási jog alapvonalai. 1872.) . . . . .	130
IV. Közigazgatásunk és a szabadság. (Grünwald Béla tanulmányának ismertetése, 1876.) . . . . .	144
V. Adalék közigazgatási és fegyelmi praxisunkhoz. (1878.) . . . . .	163
VI. A „Vexatio dat intellectum” c. röpirat 1765-ből. (Megtalált a Századok c. folyóiratban, 1880.) . . . . .	202
VII. Az angolos irány politikai irodalmunkban a múlt század végén. (Megjelent az Erdélyi Múzeumban, 1880.) . . . . .	213
VIII. Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából. (Megjelent a Magyar Igazságügy c. folyóiratban, 1880.) . . . . .	228
IX. A közigazgatási enquete. (Megjelent a Magyar Igazságügyben, 1881.) . . . . .	259
1. Az enquete természete. . . . .	259
2. Társadalmunk ereje és a közszolgálat követelményei. . . . .	270
3. Az értekezlet egyes vitakérdései. . . . .	294
X. A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében? (Jogászgyűlési véleményként megjelent a Magyar Igazságügy XVI. kötetében, 1881.) . . . . .	318
XI. A törvényhozás által felhatalmazás alapján kibocsátott miniszteri rendeletet szabad-e újabb felhatalmazás nélkül, rendeleti úton megváltoztatni? (Jogászgyűlési vélemény, a „Magyar Jogászgyűlés Évkönyve”-ben); . . . . .	400



	Lap
XII. A jog és állambölcselet alaptanai. (Pulszky Ágost mű- vének méltatása). (Megjelent a Magyar Igazságügy XXIV. köt. 140. lap. 1885.) . . . . .	421
XIII. Egyéni szabadság és parlamentarizmus. (Levelező tag- sági székfoglaló értekezés. Megjelent az „Értekezések a társadalmi tudományok köréből“ c. kiadvány IX. köt. 8. f. 1888.) . . . . .	478
XIV. Államtani problémák (Kuncz Ignác: A nemzetállam tankönyve c. munkájának bírálata, 1888.) . . . . .	511
XV. A magyar faj hegemoniája. (Megjelent az „Aradi vér- tanuk albumá“-ban, 1890.) . . . . .	537
XVI. Magyarország közjoga (Államjog, írta Nagy Ernő c. m. bírálata. Megj. a Magyar Igazságügy XXXV. k. 369. l., 1891.) . . . . .	553
XVII. Közjog és magyar közjog. (Viszonzválasz Nagy Ernő- nek. Megjelent u. o. XXXVI. k. 46. és 113. l., 1891.) . . . . .	568
XVIII. Bírálát Polner Ödön: Magyarország és Ausztria köz- jogi viszonya c. munkájáról. (Megj. a Magyar Igazság- ügy XXXVI. k. 198. és 264. l., 1891.) . . . . .	619



## A municipális rendszer jelen állása Európában.<sup>1</sup>

### I.

Az európai közvélemény, de különösen hazánk, mely municipális szervezetét alkotmánya gyöngyének tartja, egy idő óta kiválólag foglalkozik a viszonyokkal, melyek a jelen kérdés tárgyát képezik.

Centralizáció és decentralizáció körül folynak a praktikus államférfiak vitái éppúgy, mint a tudomány komoly fejtegetései.

E két elem küzdelme nem új, e harc alapját képező ellentét az állam természetében fekvő, oly régi az, mint az állam maga.

Korunk azért foglalkozik vele inkább, mert az állam új alakulást vett s magasabb fejlettség folytán az elvek szigorúbb következetességgel igazolják magukat benne.

A centralizáció és önkormányzat kérdése különösen praktikussá vált az 1789-i elvek győzelme által.

A 89-i elvekben van lerakva az új állam alapja. A nép, ahol ez elvek uralomra jutottak, ura lett sorsának. Ez uralmat gyakorolta is, de inkább a törvényhozás, mint a végrehajtásban; a régi elnyomás, az egyest minden jogaitól megfosztó centralizáció képtelenné tette a népeket az önkormányzat elvállalására.

A népek továbbá ösztönszerűleg érezték a helyhatósági önkormányzatban rejlő arisztokratikus elemet, mely abban a legliberálisb szervezet mellett is

---

<sup>1</sup> A magyar királyi egyetem által koszorúzott pályamű. Szerk.



fölszínre jut, s féltek az arisztokrácián vívott győzelem eredményeit így annak kezébe letenni. Érezte ezt különösen a francia nép s nehogy nagy vívmányait az akkori reakcionárius arisztokráciának a helyhatóságokban juttatott befolyás által kockáztassa, megtartotta a régi rezsim centralizációját.

A centralizációnak vannak valóságos előnyei, s a centralizált közigazgatási gépezet mint kész, meglevő szervezet kínálkozott, míg a helyhatóságok, ha az arisztokrácia netáni felülkerekedésétől félni nem kellett volna is, újabb szervezést igényeltek s a 89-i elvek megvalósulását, ha nem is akadályozták, de elodázták volna; nem csoda tehát, hogy az annyi éven át hallgatásra és türelemre kényszerített nép mindennel bírt inkább mint türelemmel és az említett okok miatt is a centralizációt tartotta meg.

Azonban nemcsak e körülmények, maguk a forradalmi elvek is kedveztek a centralizációnak, általok nyert éles kifejezést az állam egységes természete, s mint ennek hű kifejezője a teljes adminisztratív centralizáció szolgált az állam akaratának megvalósítására közegül.

De az emberi szabadság erősen nyögözve érezte magát az adminisztratív centralizáció bilincseiben.

Az emberi jogok proklamálva, az egyén befolyása a törvényhozásra biztosítva volt; e jogokat az egyén a való világban volt élvezendő, hol a végrehajtó hatalom teljes centralizálása mellett, mint egyes gyöngé polgár állt szemben az állam roppant hatalmával, melyet ellenében a centralizáció gépezetének minden apró kereke, minden egyes hivatalnoka érvényesíthetett.

E gyöngeség, ez önmagára hagyottság érzete támasztá fel oly hatalmasan az egyesülési törekvéseket, szülte az egyleteket, ez emelte oly fontosságra a sajtót, mely az egyletnek modern külsejű alakja.

A tapasztalás azonban eléggé megmutatta az egylet, a sajtó pótlagos természetét; az egyén szabad aka-



ratában bírván létezésük alapját, az államélet folytonos és elodázhatlan szükségletei attól függővé nem tehetők s állandó szerveket igénylenek.

Az önkormányzati kérdés különösen égetővé vált azon idő óta, midőn a népek befolyása a törvényhozásra bevégezett tényvé vált. Európa népei csakhamar tapasztalták a törvényhozásban résztvevés elégtelenségét s a végrehajtásból kizáratásuk következményeit, úgy hogy az önkormányzat mindinkább az egészséges államélet elodázhatlan követelményének tekintetett.

A politikai iratok áradoztak az önkormányzat dicsőítésében: mint az alkotmány egyik garanciája, mint a politikai élet legjobb iskolája magasztaltatott; a kecsegtető képek, melyeket De Lolme, Vincke a selfgovernment honáról a kontinens népeinek felmutattak, csak emelték ez irányzat erősödését, anélkül, hogy az önkormányzat benső természete, praktikus értéke eléggé kitűnt volna a szóvirágok halmazából.

Az önkormányzat mint az emberi alapjogok egyike követeltetett, s főleg e szempontból vált a politikai viták s tudományos fejtegetések tárgyává. Az önkormányzatot azonban beilleszteni az állam szervezetébe, kimutatni a helyet, mely ott megilleti, az általános államtanban megállapítani főelveit: ez volt, amit a tudomány soká nélkülözött.

A politikai tudomány újabb iránya, mely nem kedveli annyira a teóriát, hogy a való élet követelményeit figyelmen kívül hagyhatni vélné, sőt éppen ezeket veszi teóriája alapjaiul, — kiterjesztvén vizsgálódásait az állami végrehajtás annyira elhanyagolt mezejére, lényegesen előbbre vitte a kérdést.

De legfőbb, legszembeötlőbb befolyást gyakoroltak e téren a vizsgálódások, melyek az egyes népek alkotmányai körül tétettek. Tocqueville az észak-amerikai, Gneist az angol állapotokat helyezi közszemlére, új eszméket, új felfogást hozván be a kontinentális népek eszmekörébe.



A kérdés helyes, még pedig nem pusztán egyes népekre terjedő, hanem az állam általános eszméjével összhangzó megoldását, szerény véleményünk szerint azon úton várhatni, melyet „Vervaltungslehre“-jében Stein Lőrinc követ, s mely az önkormányzatot nem pusztán mint emberi jogot, hanem mint az állami végrehajtás egyik — nála persze csak tisztán helyi ügyekre szorított — megjelenési módját fogja fel, s mint ilyent viszi be a végrehajtó hatalom körébe.

Ha az önkormányzatnak napjainkban való fejlődöttségét szemügyre vesszük, nem annyira befejezett, mint szervezkedésben levő állapotokra találunk.

Az európai államok az alkotmányos végrehajtó hatalomra, különösen annak nagy fontosságú részére, az önkormányzatra nézve a crystallizáció stádiumában vannak.

Európa legnagyobb részében a XVI. és XVII. század szüli — mondhatni — az államokat, azok legtöbbje az abszolutizmust bírván nemzőjéül; a mult század és a mostaniak első fele felszabadítja őket a dajkálás alól: napjaink a már felszabadultat erősödni, idomait formálódni, ágait terjeszkedni látják.

Mint az új képződés főirányát jelölhetni meg, hogy a kormányok beismerik a nép részvételének szükségét a végrehajtásban; e részvét nagysága s az önkormányzat hatalomkörébe eső tárgyak szerfölött különbözők, a tünemény azonban mindenütt előfordul, hogy a kormányok a nép nélkül, annak valamely formájú hozzájárulása nélkül, nem bírnak kormányozni.

A legcentralizáltabb államokban is a kormányok maguk szerveznek a földművelés, ipar, kereskedés terén az érdekelttekből tanácsokat, a helyi ügyekben pedig az állampolgárság állandóan és bizonyos fokig önállón osztozik a végrehajtó hatalomban.

Utóbbi tekintetben Európa latin és germán fajú népei közt nagy különbség van. Az előbbieknél az önkormányzat a határozáson túl nem terjed, a kivitel az állam, illetőleg hivatalnokainak kezében van;



az utóbbiak sokkal magasabban állnak, saját helyi ügyeikben nemcsak maguk határoznak, hanem saját megbizottaik által létesítik is határozataikat.

Az állami közigazgatásra a latin fajú népek határozataik által is csak szerény mértékben folynak be, míg a germán törzsűeknél, eltekintve az angoloktól, hol az állami adminisztráció nagy része a nemzet vállain nyugszik, e befolyás már sokkal nagyobb s a helyi önkormányzat közegei egyszersmind az állam-igazgatásban is eljárnak.

A jelen állapotot tekintve, az adminisztratív centralizáció mindenestre igen erős még, de nem kevésbé erős a népekben a törekvés annak gyöngítése s legalább a helyi ügyekben az önkormányzati önállóság megállapítására. Ha azonban e törekvés erős és általános, a kormányzati centralizációnak teljességgel nincsenek ellenei; maga a selfgovernment hazája, Anglia nevezetes engedményeket tett a kormányzati centralizáció javára, mi annak szükségét, jogosultságát nem kis mértékben igazolja.

## II.

Az európai önkormányzati állapotok előadása előtt szükséges röviden saját nézőpontunkat megvilágítani, melyből az önkormányzatot megítéljük.

Az önkormányzat lényege iránt az e kérdéssel foglalkozó irodalomban három véleménnyel találkozunk.

Az egyik vélemény az alkotmányos s a törvényhozásnak felelős kormánnyal azonosítja az önkormányzatot, a másik az állami és egyben helyi ügyeknek bizonyos terület lakói által való adminisztrálásába helyezi, végre a harmadik, az államiak kizárásával, tisztán a helyiekre szorítja.

Az elsőben az igazság némi része foglaltatik; ezen gondolattal Eötvösnél is találkozunk, ki a felelős, parlamentáris kormányt országos önkormányzatnak ne-



vezi s Vivien a legcentralizáltabb adminisztrációjú, de a nemzetnek felelős kormányról mint a selfgovernment egyik neméről szól, de mindketten mint az önkormányzat egy faját jelölik meg, holott Liebernél, „On civil liberty and selfgovernment” című művében, a kettő összefoly s az önkormányzat fogalmának tisztázása csak nehezítettetik.

Napjaink érdeke és figyelme nem az országos, hanem a helyi önkormányzatra irányul, előbbi mint már biztos vívmánya e század államjogi küzdelmeinek, bevégzett tényként áll fenn, az utóbbi megalkotni s az országossal összeegyeztetni a jövődő dolga; nem összeolvasztásuk, de sőt éles határolásuk első föltétele e téren az eligazodásnak. E fölfogás különben csak mint szellemdús gondolat jelentkezik s gyakorlati igényeket nem támaszt, amint nem is támaszthat, mert hisz jobban hasonlat, mint meghatározás.

Szögös ellentéte a harmadik vélemény, mely az önkormányzatot a helyi ügyekre szorítja. A centralizáció ellenei Európa legtöbb államában ily értelmű önkormányzatra törekszenek s a teória nagyobb részén ily terjedelmű selfgovernment szükségét vitatja.

A két nézet közt áll a fölfogás, mely az önkormányzat keretébe a helyi ügyek mellett az államiakat is fölveszi, amennyiben azokat is egyes területek lakói önmaguk adminisztrálják; ily értelemben fogjuk föl mi is az önkormányzatot s az alább következőkben e fölfogásunk igazolását iparkodunk nyújtani.

Az állam részben ősadottságok, részben az emberek szabadsága által képezett eszmei organizmus.

Az állam abszolút létezése, organikus természete, s az öncélú egyén szabadsága, e két ellentétes, egymást kizárni látszó elem harmóniáján nyugszik az állami organizmus.

Legbensőbb életét, a részeit összetartó törvényeket, léte alapföltételeit a kényszerűség jellemzi, az



elvek, melyek e részben viszonyait irányozzák, kívül állnak az emberi szabadság körén, az embernek alkalmazkodnia kell ezekhez, mint megdönthetetlen örök-érvényű tényekhez, a formák azonban, valamint a szükséges elemek mikénti fölosztása, ez ama tér, hol az emberi szabadság érvényesülhet.

Az állam szerződésre alapításának van bizonyos fokú jogosultsága, de nem mintha az állam csak azért volna, mert szerződés alapítá, az állam megalakul ily szerződés nélkül a tények hatalmánál, az erkölcsi világrend törvényeinél fogva; a szerződési elmélet utólagos föltevés, mely a szabad elemnek megillető részét törekszik visszaszerezni, erőteljes nyilatkozása a szabad elem létezése jogosultságának, túlmegy azonban a való határokon, midőn magának egyenesen állam-alakítást tulajdonít.

A szerződés kiváló jellege a szabadság, ha ez egyik félben hiányzik, nincs szerződés. Az állam létele azonban az emberre nézve nem a tetszés vagy nem tetszés kérdése; az állam az emberre elkerülhetlen szükségesség. Az államnak nem létezése, csak mikénti létezése függ az embertől. A szerződési elmélet az államot institucióvá teszi, pedig az állam abszolút szükségű szervezet, melynél nem az a kérdés, akarja-e az ember, hanem a kényszerűség elodázhatlanul utalja hozzá. Ahol a szerződés tárgya nem függ a szerződéstől, ahol valami iránt szerződést nem kötni akarni lehetetlen: ott a viszony a tény, mely a szerződéstől független léttel bír, nem annak folyománya. Jól mondja erre nézve Stein Lőrinc: „A képtelenség ily szerződés szükségességét tagadni — mint különben soha nem akart senki — már maga is megcáfolja az állam szerződés-szerű természetét s bizonyítja független létezését.”

Állam és ember két önálló lény, egyik való, másik eszmei, létének alapját egyik sem bírja a másikban. Az állam emberekből alakul ugyan, s az ember államban fejtheti ki legjobban valóját, s mégsem mondhatni, hogy az egyik a másikat létrehozta volna. A két



fogalom szoros kapcsolatú anélkül, hogy egyik a másiknak folyománya volna.

De amint az állam ez organikus létezése ma már többé-kevésbbé általán elismertetik, éppúgy lép előtérbe az egyén önállóságának, szabadságának követelménye; mert ha az állam nem is az emberi akarat szüleménye, az öncélú ember nem az állami organizmus kedvéért teremtetett. Csakis ha az állam organikus természete és az egyén önállósága egybekapcsoltatik s kellő egyensúlyba jut, meríttetik ki az állam lényege, természetének két fő eleme: a kényszer és a szabadság.

De éppen az a kérdés: mint lehetséges ez? A kiegyeztetés nem lehetetlen, de nem is ment küzdelmek-től. A kiegyezés lehetősége az emberi szabadságnak korlátoltságában rejlik, mely az állam alkatelemét képző s az egyén önállóságának megsemmisülését nem igénylő kényszerrel megfér; de a két elem küzdelmét folyton észlelhetjük az államok történetében. Az egyén szemben egy abszolút hatalmú parlamenttel vagy uralkodóval, teljesen elveszti önállóságát a törvényhozá-sban, viszont az állam mint egységes lény csak látszólagos léttel bír a rendi önállóság túlsúlyával; épp így az akaratában, törvényhozásában szabad egyén görnyedve kénytelen meghajolni az elzárt, szigorú centralizációjú végrehajtóhatalom előtt, melyben neki semmi része, s mely rá mintegy idegen uralom súlya nehezedik, viszont ha önkormányzatában az egyén veszi kezébe a végrehajtó hatalmat, s a tényező — a központi kormány — mely a kényszert az egyé-nek összességének nevében képviselni s érvényesíteni hivatva volna, az egyén túlhajtott önállósági törekvése ellenében, — működni megszűnik, az állam feloszlásnak, illetőleg egy újabb formábani átalakulásnak küszöbén áll.

Az állam alaptermészetét képző e két elem, a kényszer és a szabadság kellő figyelembe vétele főfontosságú az önkormányzati kérdés megoldásánál.

Minél jobban ura lesz az egyén e kényszernek, s



annak mikénti viselése fölött saját vagy képviselője akarata dönt, annál kevesebb súllyal fog az önállóságra nehezedni; e tudat, akár mint a népek kezdetleges életében a természetes ösztön folyománya, akár mint a megsemmisített önállóság kínos érzetének következménye, szüli a nép, az egyénből kiinduló, abból álló, vagy azt képviselő törvényhozást. A nép ura lesz a kényszernek, a hatalomnak maga fölött, mely az abszolutizmus alatt külről nehezedett reá.

Törvényhozásával azonban az állam, mint működő személy a cselekvésnek csak előfeltételét vitte véghez, akart, határozott, ez akaratnak meg is kell valósulni, tenni, cselekedni kell, s hogy éppen e cselekvésnél az egyén az állam életműködésének ne pusztán tárgya, hanem egyik mozgó kereke legyen, nem kevésbé fontos mint a törvényhozásban, ki fogná tagadni?

A törvényhozásban egységes megállapodásra jött államnak ezzel megegyező cselekedettel is kell bírni, s amint az akarat az egyénből indult ki, a tettek is azáltal kell megvalósulni. De fog-e, képzelhető-e egységes tett vagy konkrét szólván egységes, a törvénynek megfelelő végrehajtás, ha az egyén magára hagyva vezér nélkül, vagy csak önértékét tekintve, kényszer nélkül állna szemben a törvénnyel? E szükség szüli a központi kormányt; a nép eggyé olvadva akaratában törvényhozása által, eggyé lesz tettében kormánya által. A legtermészetesebb viszony azonban, hogy ily vezérlő és esetleg kénytető hatalom mellett a törvény végrehajtása az egyének csoportosulatai, a részek, községek, városok, vidékek által történjék, azaz a nép magát kormányozza.

Napjaink legszabadabb államainak, Angolország, Északamerikának végrehajtó hatalma az itt vázolt elméleti fölfogáshoz nagyon hasonló képet tüntet elő, s más népek szabadságát csak azon mértékben látjuk megszilárdulni, amelyben a végrehajtó hatalom náluk önkormányzati alapokra fektetik.



Önkormányzat nélkül ugyan fennállhat az állam, amint fennáll szabadság nélkül, amint az ember falábal is járhat, s mesterséges fogakkal is élhet; de ép, egészséges állapotnak ki fogja ezt nevezhetni?

Önkormányzat nélkül a legszabadabb állam is nélkülözi a fontos tényezőt, az egyes polgár azon tudatát, hogy az államban ő is működő tag, annak éltető eleme; e tudat nélkül pedig az állam sohasem lehet „az egyénnek személyé alakult egysége“, hanem mint az emberen kívül álló, vele organice semmi összefüggésben nem levő, sőt ellenséges gépezetként fog tekintetni.

Rousseau méltán nézi aggódva az államot, hol a polgárok csak erszényükkel s nem önszemélyükkel szolgálják a hazát, pedig mai nap Európa legtöbb, még szabad államában is a polgárok tevékenysége adófizetésnél s választócédulák beadásánál nem igen terjed többre. Az általános védkötelezettség elvének terjedése egy lépés az önkormányzat felé, de amelynek mély hatása az összes államéletre persze csak akkor válhatik majd érezhetővé, ha ezen sokrészt idegenszerű institúció az egyletekben s a társadalomban kifejtett népszellem által nyerend erősödést.

A polgári közigazgatás terén, mint már fentebb említettük, az egyén, a polgár részvéte az állam ügyeiben, ha Európa legtöbb államát tekintjük, semmi vagy nagyon csekély, sőt általános érvényre még a kiválólag helyi ügyekben sem igen juthatott. E jelenségben az újkori államképződés első szaka tükröződik vissza, s benne az államélet örök törvényei nem keresendők. A XVI és XVII. század óta az államképződés az egyéni önállóság túlhajtott uralomrajutásának visszahatásaként a feudalizmusban, teljesen semmivé tette az egyént az állammal szemben; a polgárok elvesztették állami minőségük tudatát, az állam kívülük feküdt az egyedurban, s nem lehet csodálni, ha mai nap, a törvényhozásba befolyásuk rövid szaka



alatt, az önkormányzatban részvételük szükségét csakis helyi ügyeikre nézve érzik.

Az önkormányzat azonban emellett más kérdésen is fordul meg. Nem egyedül a központi kormányok egységi törekvéseiben, magukban a népekben is rejlik, hogy az önkormányzat lényegében a jogok és kötelek igen egyensúlyban vannak, sőt a kötelek meg is haladják amazokat, s a népek csak a jogokat gyakorolják önként, a kötelekre külkényszerrel kell szorítani.

Az önkormányzatot a fentebbiekben mint a törvényeknek, a központi kormány vezetése alatt, a nemzet helyi tagosulatai által történő végrehajtását fogván fel, szükséges leendő annak hatáskörét közelebb meghatározni.

Az állam törvényei a had-, a pénz-, az igazság- és belügyre (ide értve az összes gazdasági, kultur és rendészeti érdekeket) vonatkoznak; érvényesülhet-e mind e részekben az önkormányzat?

Általán mondhatni, hogy az önkormányzat azon ügyekben érvényesülhet, melyek dacára általános állami természetűeknek elsősorban az állam bizonyos tagosulatait érintik, s melyek nem az állam létföltételeire, hanem kiválólág a haladásra vonatkoznak, ily ügyekből áll a beligazgatás. Amely ügyek az állam létföltételeit érintik, s az egyén önérdekének közvetlenül nem kedvezők, kivonják magukat az önkormányzat alól.

A hadügy s tárgya a hadsereg, mint az állam első létföltétele, mint annak anyagi ereje, ezen minőségénél fogva zárja ki az önkormányzatot, ámbár az állam kezdetleges életében s az állameszme erélyes megnyilatkozásakor annak fenyegetett létszakában, rideg mechanizmusába az önkormányzat hoz új életet.

A pénzügyekben az önkormányzat szerepe negatív, helyébe a pozitív cselekvésben az állami hivatal lép, mint a kényszer képviselője, s ő csak mint az egyén védője lép fel a becslések és kivetéseknél.



Az igazságszolgáltatásban az önkormányzat lét-alapjának, forrásának, az egyéni szabadságnak megfelelőleg azon téren nyilatkozik, hol az leginkább van fenyegetve, a büntetés terén az esküdszék formájában.

Midőn így az önkormányzatot legfőképp a belügyi igazgatásban, s az esküdszékben véljük találni, az állami adminisztráció többi részében pedig szerepét csak kisegítőnek tekintjük, kérdés, ha a kivihetőséget feltéve, üdvös lenne-e az önkormányzat elvének keresztülvitele az állami alsó igazgatás minden ágaiban?

Az állam fejlettsége, korunkban beláthatatlan sokaságú teendőivel, állami hivatal nélkül, kizárólag a polgárok öntevékenységre, önkormányzatára bízva, hason helyzetbe jönne az ókorival, kiragadná az embert társadalmi s egyéni életköréből, megakasztaná a népeket gazdasági fejlődésükben, visszahozná az ókor egyedül állami ügyekkel foglalkozó, fórumon élő polgárait, mindazon, sajnos erkölcsi és gazdasági következményekkel, melyek emlékét a közviszonyok ilyenén alakulásának idejéből fentartotta számunkra a történelem.

Azonban a nép helyi tagosulatainak az állami adminisztrációban való részvételével az önkormányzatnak csak egyik része van kimerítve; a népek állampolgári minőségük mellett egyes helyi és vidéki csoportosulataikban mint önálló eszmei személyek jelentkeznek külön céljaik és érdekeikre nézve, kell tehát, hogy ezekben sokkal nagyobb önelhatározás és önkormányzattal bírjanak. Ilyen, társadalmi és gazdasági okokon alapuló csoportulatok már egészen más szempont alá esnek önkormányzatunkban mint az álladalmi ügyeket adminisztráló önkormányzati testek és az egész kérdés tárgyalásánál e két rész helyes megkülönböztetése főfontosságú, mert a rendszereikben uralkodó elvek lényegileg különböznek, mi egyenesen természetük folyománya, utóbbiak az állam végrehajtó hatalmának kiegészítő részét képezvén, az előbbiek



önállóbb léttel bírván, azonban az államiakkal rokon céljaiknál fogva s mint közhatalmi jogok bírlalói a törvényhozás és kormánynak bizonyos fokig szintén alárendeltetvén.

Az önkormányzat tárgyait s ezek alapján megoszló két faját körvonalozván, nézzük azt a központi kormányhoz való viszonyában.

A nemzet, amint törvényhozásában az egyének elágazó akaratát egyé tette, szervezetet hoz létre, hogy egységes akarata az egyének önkormányzati testületeiben történő végrehajtásakor tényleg is egy maradjon, azaz központi kormányt alakít, mely a törvények végrehajtása fölött őrkdjék. Ily terjedelmű központosításnál azonban az állam meg nem állapodik. A törvény ugyanis, amint a törvényhozás méhéből kikerül, csak fogalmi léttel bír, rendeltetése pedig épp e fogalmi létet valóval felcserélni, hozatik, hogy végrehajtsák; de a való világ a fogalmi létét fölcserélni akaró törvénynek tényleges akadályokat gördít eléje; az élet követelményei ugyanis nem számíthatók ki mindenben előre, a törvényhozás nem terjedhet ki a legapróbb részletekig és hogy akarata mégis megvalósuljon, áll elő mint organikus törvény a központi kormány rendelet-kibocsátásának szüksége, mely részint a törvény közelebbi módozatait határozza meg, részint egyenesen pótolja azt az élet okvetlen kielégítendő oly követelményei folytán, melyekről a törvény egyáltalán nem intézkedett. Az államélet eme szükségleteinek kielégítését az önkormányzati testek statutumaitól várni nem lehet, mert azok helyi korlátoltságuknál fogva, mint részek az egész követelményeinek tudatára nem juthatnak, s a főkormány rendelet-kibocsátási joga az állami végrehajtás szükséges egységből foly, általa egészítettetik ki a központi kormány hatalma s alapíttatik meg a kormányzási centralizáció.

Ily kormányzati centralizáció nélkül, mely a köz-



igazgatást vezeti, a törvények és ezek pótlására kiadott rendeleteinek végrehajtását az önkormányzati testületekben saját közegei által ellenőrzi, esetleg végrehajtásukat kényszerrel is kieszközli, az állam az egyéni törekvések és iránylatok zavarában egységes, életerős fejlődésnek nem indulhat. A kormányzati centralizáció mellett a nép maga igazgathatja magát helyi tagosulataiban, de — hogy e részek az egészszel összefüggésben maradjanak — a központi kormány vezetése alatt; kormányzati centralizáció és önkormányzat nem zárják ki egymást, sőt viszonyos fogalmak, mert első nélkül a helyhatóságok nem bírják az állam egységét föntartani, utóbbi nélkül pedig a centralizáció adminisztrációvá válik, mely megsemmisíti az egyén szabadságát s egyenes lehetlenné teszi az önkormányzatnak, mert alatta a kormány nemcsak vezérel, de adminisztrál is hivatalnokai által a nép helyett. Így kerül az állami ügyeket adminisztráló önkormányzat a törvény mellett a főkormány rendeltetése alá s bármennyire látszik az önkormányzat azzal ellenkezni, mint az állam legbensőbb természetének folyományát meg nem szüntetheti, a kérdés csakis az önkormányzat önállóságával való miként megegyeztetése, nem pedig léte körül foroghat. Az önkormányzati testek állami ügyekre vonatkozó statutarius joga — mely részint valamely törvény kiviteli módozataira, részint nem levőnek pótlására vonatkozhatnék, mint a kormányrendelet surrogatuma — a miniszteri felelősség érvényrejutásával, mintán a miniszter nem várhatja az államélet követelményeinek általuk való, főképp nem, összhangzó megoldását, nem foglalhat helyet az állami önkormányzat keretében.

Mi tehát az állami ügyeket adminisztráló önkormányzat a miniszteri felelősség elvére fektetett állami végrehajtásban?

A központtól függő gépies államhivatal helyettesítése a nép élettéljes közreműködése által.



Az önkormányzat a nép adminisztrációja a magába zárt és mechanikus bureau helyett.

Az adminisztrációt elemeire bontva három fő tényezőre akadunk benne: első a határozás a kivitel iránt, második az ezt tényleg megvalósító egyén, a harmadik az anyagi eszköz.

A burokratikus adminisztrációban a határozás a kivitel módozatai iránt teljesen a központból jó s a hivatalnoktól teljesen megvonatik, ámbár az újabb közigazgatási tudomány méltán tévesnek bélyegzi e fölfogást, mert amint önálló törvényei vannak a központi kormányzásnak, éppúgy érvényesíti magát a tényleges adminisztráció önállósága is, de a hivatal lénye az önállósággal csakugyan ellenkezően, lehet-e természetesebb módot gondolni, mintha ennek méltatása magára a népre bízatik önkormányzatában.

Az önkormányzatot e határozási jogánál fogva, a törvény korlátai közt, az adminisztrációban nagyobb önállóság illeti, mint az államhivatalt; magában foglalja az a tényleges adminisztráció szükségletéről való gondoskodást, parancsot a tisztviselőkhöz azok iránt.

A törvények és rendeletek végrehajtásán, vagyis az adminisztráción kívül az önkormányzat, mint a népből alakult s a népetet szükségleteit közlelő és észlelő közeg, kifejezést ad azoknak a törvényhozáshoz intézett kérvényei, és más önkormányzati testeknek azok pártolására való fölhívása által.

Az önkormányzat sarkpontját a határozatainak megvalósítói, a tisztviselők képezik.

Az önkormányzati tisztségek főjellemvonása, hogy a központi kormánytól nem függnék egyenesen, e jellegüket vagy a választás vagy az ingyen-hivataloskodás által nyerik. A nép maga választja meg akaratának végrehajtóit és jutalmazza fáradozásait, miáltal az önkormányzati tisztség is életpályává válik, vagy a központi kormány szemeli ugyan ki az önkormányzat tagjait, de azok fizetést nem húzván, sőt egyenes áldozatot hozván a közügynek, eme viszo-



nyuknál fogva alapítják meg az önkormányzat önállóságát.

E két rendszer az államok társadalmi és gazdasági állapotának folyamánya s szerencsésnek mondható az állam, mely a kettőt egyesíteni bírja, miként sok részben Amerika és Anglia.

A nép a tisztviselők választása által nagy jogot gyakorol, a közhatalmat — helyi korlátoltságában — maga alakítván meg és pedig oly egyénekből, kikhez legtöbb bizalma van; de a körülmény, hogy az önkormányzati tisztség, ha fizetési életpályává lesz, a tisztviselőt függővé teszi, s a nagy elv, hogy a nép önkormányzatában törvényeinek végrehajtására polgári kötelességből vállalkozik, erős csorbát szenved.

Az ingyenes tisztviselőség által az önkormányzat utóbbi elve a legszebben nyilvánul, de forrása mintegy a népen kívül lévén, szintén mutat hiányokat.

A választási elv egymagában nem tesz eleget az önkormányzat kívánalmainak, s ha az ingyen hivataloskodást már a közgazdasági viszonyok nem engedik következetesen keresztülvinni, az egészséges önkormányzati élet azt teljesen nem nélkülözheti.

Az ingyen-hivatal arisztokratikus alapjánál fogva a demokratia szempontjából támadtatik meg, de ki fogja tagadni, hogy az önkormányzatnak szüksége van az arisztokráciára! A szűk körülmények közt élő, fenntartásával elfoglalt polgár kénytelen lemondani az önkormányzatról, a helyettesül, képviselőjéül gazdagot elfogadni, mert annak ideje és pénze van. Minden államnak van arisztokráciája, nem üdvösebb-e ha semmittevés helyett kötelességeket teljesít az állam irányában?

Az önkormányzat önállóságának a választásban az állam érdeke szab határt, megjelölván a kellekeket, melyektől a választás függővé tétetik.

A választási elv kifolyása, hogy a választott képességihiányán csak az új választás segít, az ellene visszavonások miatt támasztott vád fölött csak bíróság ítéltet.



Az önkormányzat feladatának anyagi lehetőségét a tisztikar mint értelmi létesítő mellett, az önkormányzati adó nyújtja.

Minőségére nézve egynemű lehet az államival, hasonló lévén a cél, hasonlóak az eszközök. Mennyisége adva van ama feladatok követelményei által, melyek létesítésével az önkormányzat foglalkozik; a feladatok pontos körvonalozásával vonatik meg az adók külső határa.

Az önkormányzat önállótlanágát mutatja, ha az önkormányzati adó egyenesen a központi kormány megerősítésétől függ; az állam érdeke eléggé védve van, ha az önkormányzati adózás a kormány tudomására jó s ez a törvény által ki nem jelölt célokra való, vagy túlhajtott adózás ellen közbe lép, vagy pedig előre meghatározott adó-százalékok által vétetik eleje az állammal való összeütközésnek. Az adózók túlterhelhetését a kivetés nyilvánossága, a kormányhoz felelősség s a legtöbb adót fizetők befolyása háríthatja el.

Az állami ügyekkel foglalkozó önkormányzat, miként itt három fő tényezőjével megjelöltük, adminisztráció a nép által.

Az alkotmányosság és bizalom igen nagy fokát tünteti fel az állam, midőn adminisztrációját ilykép az egyének kezébe teszi; összes Európában, hazánkon kívül, csak Angliában nyugszik az adminisztráció a nemzet egyes tagosulataiban, azon különbséggel, hogy míg az utóbbi önkormányzatában nem lát mást, mint adminisztrációt, hazánk azt egyúttal politikai arénának tartja; e szempontból mint az önkormányzati autonómia követelménye a szabad politikai vitatkozás említettik.

Mindenekelőtt tévesnek tartom az állami ügyeket intéző önkormányzattal autonómiát kapcsolni össze, ha az utóbbinak fogalma el nem ferdítettik. Amint megyeink befolyása a törvényhozásra megszűnt s az állami végrehajtás terén a felelősség és kormányzás



egységének elve elfogadtatott: autonómiáról logice nem lehet többé szó; kell, szabad, alkotmányos önkormányzat, amint van Angliában, anélkül, hogy ott valakinek eszébe jutna selfgovernment alatt autonómiát gondolni. Más akarattal, mint a törvény vagy törvényes rendelet, nem bírhat az állami ügyeket intéző önkormányzat, önállósága a határozásban csak ezek korlátai közt nyilatkozhatik, hol tehát az autonómia? Autonómia alapulhat az állam egyes részeinek a közös törvényhozás irányában bizonyos fokú függetlenítésén, minő Horvátországé, az államélet körébe nem tartozó ügyek intézésén, ilyen az egyházi autonómia, vagy a szorosan helyi ügyekben. Az állami ügyeket adminisztráló önkormányzat nem vonható e kategóriákba, s autonómiával következetesen nem is lehet felruházni.

Mint ez autonómia egyik követelményét állítja fel a közvélemény a politikai vitatkozást és véleménynyilvánítást az ország törvényei fölött; e felfogás visszhangja a régi követválasztó és utasítást adó önkormányzati gyűléseknek s csakis e históriai alapon érthető. Organikus követelménye volt ez a régi szervezetnek; utasítást kellett adni a követnek követendő politikája fölött, tehát e politikát meg kellett vitatni s ennek következtében nem lehetett megtagadni a követ közreműködésével hozott törvények fölötti nyilatkozást sem; ma nem egyes önkormányzati testek küldenek követet, nincs meg tehát e vitatkozásnak föltétele s fenntartása egyedüli érvül a közügyek iránti érdeklődés hozatik fel, melyet e vitatkozások tartanak fenn, s mely az önkormányzatot a közélet iskolájává teszi. De nem elég iskola-e a közigazgatási ügyek intézése? Ezekben fekszik mai nap az önkormányzat lényege, ha ez nem bírna bennünk érdeket kelteni, ha az önkormányzathoz nem azért ragaszkodnánk, hogy ott magunk létesítjük a törvényt, s az alkotmányos élet ez éltető kenyerét elhagyva, csak a politikai vitatkozás édes csemegéje csalna bennün-



ket az önkormányzati gyűlésekbe: az idő hatalma, a kor követelményei, melyek a közigazgatástól mai nap annyit várnak, elsodornák ezredéves önkormányzatunkat, alkotmányunk e becses hagyományát, mert az feladatát fel nem fogva, saját terét elhanyagolva s átcsapott az egyletek terére, hová mai nap a politikai vitatkozás tartozik. Mert mi lehet ennek célja? A nép vélekedésének tudomásra hozása, de itt nyilvánul-e ez közvetlenül? Nem, az önkormányzatban nem az egyes nyilatkozik, csak képviselője, a nép véleményét a törvényhozással szemben mi sem fejezi ki közvetlenebbül mint a népgyűlés és az egylet, ez a politikai véleménynyilvánítás igazi, szerves helye, nem az önkormányzat. A vitatkozási jog, ha elvben elismertetik, kell hogy szabad legyen, másként képtelenség; de lehet-e ellentétesebb állapotot képzelni, mint midőn az önkormányzati testek a törvényeket, melyeket tényekül kellene elfogadniok, előbb elítélik, s a tekintélyüktől azáltal már részben megfosztottakat így-úgy hajtják végre.

Nem ilyen, különben fölötte fontos, de máshova tartozó politikai véleménynyilvánulatokban rejlik az önkormányzat szabadsága és előnye. Népies jellege, népből való származása, hogy a nép mint olyan s nem a tőle távol fekvő, ismeretlen kormány hajtja végre a törvényt, ez adja meg az önkormányzatnak valódi jellegét. A központtól függő, általa fizetett hivatalnok úgyszólván külről a népre erőszakolt hatalom képviselőjeként jelentkezik, s alárendeltségében gépies eszközévé lesz megbízójának, holott az önkormányzatában magát igazgató nép maga jó tudatára az államélet szükségleteinek s ennél fogva szívesebben fedezi azokat, egyszersmind képes lévén nagyobb önállóságánál fogva a közigazgatásban támadó üröket át-  
hidalni, mik a centralizált hivataloknál betöltetlenek maradnak.

A politikai vitatkozás csak folyománya lehet egy jognak, melynek gyakorlására megkívántatik, de



önmagában meg nem állhat, s mint olyan az önkormányzatban csak a kérvényezési jognál fordulhat elő.

Nem szorosan önkormányzati, de fölötte fontos kérdés az önkormányzat viszonya a törvénytelennek vélt rendeletekhez.

A törvényhozás és végrehajtás közti összhang helyreállíttatik a miniszteri felelősség által, ebben fekszik az összesség, az alkotmány garanciája a jogtalan cselekvények ellen, de nincs-e az egyénnek is védelme a bár nem gonosz célzatú, de mégis törvénytelen rendeletek ellen?

Erre nézve két véleménnyel találkozunk. Mindenik követeli az önkormányzat részére a jogot, a főkormány rendeleteinek végrehajtását megakaszthatni, ha általuk a törvényt sértve gondolja. Az egyik vélemény felírást sürget, melynek ha sikere nincs, a kormányrendelet végrehajtandó s a vitás kérdésben a törvényhozás dönt, a másik sikertelen felírás után, még pedig litis pendentiaival, nem a törvényhozás, hanem a bíróság ítéletét kívánja a rendelet törvényességének kritériumául.

E két vélemény-ellentétessége dacára, azon közös föltevésből indul ki — s ez itt a főfontosságú — hogy a kormányrendeletekben nyilvánuló állami szükséglet nem igényel föltétlen, azonnali kielégítést s az általok képviselt hatalom nem nehezedhetik anyagi erőként a polgárookra; mindenik ellenébe áll a törvénytelen rendeletnek, csak a végmegoldásban különböznek egymástól.

E két véleménynek rendes viszonyok közt helyes kiindulási pontját elfogadva — mert lehetnek rendkívüli körülmények, melyekben a kormányrendelet valóban anyagi erő módjára kell hogy érvényesüljön, ámbár egyenesen törvénybe ütközik, csak a szükség által legyen igazolva — nem habozunk a rendeletek bíróság általi megbírálását, mint az állami jogrendnek inkább megfelelőt s az állami végrehajtásra a másiknál lényegesen nem terhelőbbet elfogadni.



A kormány, vagy a törvényhozás bíraskodása ellen már a régi jogelv szól, hogy senki ügyfél és bíró egyszerre nem lehet: a kormány bíraskodásánál ez szembeszökő, a törvényhozásénál azonban két vitázó fél közt egy harmadik látszik igazságot szolgáltatni, de a párturalmon alapuló kormányokra a törvényhozás uralkodó többsége nem harmadik személy s a párt, főleg midőn érdeke egy rendelet által érintve van, saját ügyében ítél s lehet, a törvényesség bélyegét üti egy rendeletre, mellyel az nem bír, s hogy ily formális törvényesítés csak a való eltakarása, ki fogna rajta kételkedni.

A párturalom mutatkozott eddig a kormányformák legjobbjának, habár hiányai elég szembeszökők, e hiányok egyikén segít a kormányrendeletek törvényességének bíróság általi megállapítása. E rendszer ellen felhozatik, hogy az összeegyeztethetlen a törvényhozás jogával a kormányt vád alá helyezni; de a bíróság ítéletének nem is lehet hason erőt tulajdonítani; sem többre, sem kevesebbre nem vonatkozik az, mint arra: végrehajtható-e egy rendelet vagy sem, s ha esetleg utóbbi eset állna be, a törvényhozástól függ, akar-e az alkotmányos élet végesszökehez folyamodni. Angliában a kormány több rendelete helyezett ily módon hatályon kívül anélkül, hogy a parlament a kormányt vád alá helyezni szükségesnek látta volna. Az államot mint egységes személyt a miniszteri felelősség védi, az egyént önkormányzatában a bíróság. Két külön tér, melyek különválasztandók.

Fontosabb ellenvetést tehetni az állam szerves természetének szempontjából, hogy az életműködésében nem enged mindig hosszabb halasztásokat, támadó szükségletei legott kielégítendők; de ez ellenvetés a felirati rendszernél szintén tehető, az is a rendelet bizonyos ideig való felfüggesztését követelvén. Az egyén joga és az összesség érdeke legjobban összeegyeztethetők rendes viszonyok közt, ha a bírósági felülvizsgálat fogadtatik el, szükség esetén pedig a



kormánynak adatik meg az önhatalmú intézkedés joga, vagy általában iratván körül ily szükség föltételei vagy pedig annak megítélése a kormány belátásától tétetvén függővé, utólagos felelősség mellett.

Amint már fentebb említettük, a kormányrendeletek törvényességének kérdése nem egyedül az önkormányzaton, hanem az adminisztratív centralizáción nyugvó végrehajtására nézve is fel van vetve, mihelyt alkotmányosságának szüksége elismertetik, s a tudomány foglalkozik vele, a kormánytól függő hivatalokra nézve is, szükséges föltételeként azon legalább elméletben mindinkább érvényre jutó elvnek, hogy a hivatalnok oly tetteiért, melyekkel valakit egyenesen jogában sért, nem adminisztratív úton, hanem a köztörvény előtt felelős; a felelősséget a hivatalnok nem viselheti, hacsak a kormány rendeleteinek törvényességét meg nem vitathatja, mert dacára, hogy csak mint a kormány eszköze működik, ő és nem a parancsoló, lesz felelős az egyesnek.

A hivatalok irányában e jog akadékoskodásból használása iránt a kormánynak nagyon is sok biztosítéka van a hivatalnok állásában, de kell biztosítékot az önkormányzatra nézve is teremteni, nehogy a közigazgatás fontos feladatának teljesítésében álalkotmányossági törekvések által gátoltassék, ily biztosítékul nem büntetőjogi fenyték, hanem pénzbeli kauciók legcélszerűbben alkalmaztatván.

Meglevén azonban az önkormányzatnak szabadsága, a kormánynak ily negatív értelmű biztosítékon kívül pozitív eszközökkel is kell bírni, hogy nem vitás rendeletei pontosan, szándékainak megfelelőleg végrehajtassanak.

A külföldi önkormányzatokban, — hogy az angolt ne is említsük, hol az önkormányzati tisztviselők egy része, még pedig jelentékenyebb része, egyenesen a kormánytól neveztetik, a választottak pedig inspektorai által kontroláltatnak, — például a németben a választott főbb tisztviselők a kormány általi meg-



erősítéssel veszik csak át tisztüket, a kormány ilykép szerez magának biztosítékot az önkormányzat irányában rendeleteinek végrehajtására nézve; de e rendszer, ámbár célja, a kormány ellenőrzési jogának gyakorolhatása, jogosult, helytelen eszközökkel bír s a választáson nyugvó önkormányzattal homlokegyenest ellenkezik, ennek főelve lévén a szabad választhatás, mely csorbát nem szenvedhet s a kormány ellenőrzési joga, a választási szabadság épségben maradásával, az önkormányzat körébe helyezett képviselői által valósítható meg. Hazai önkormányzatunk már bír ily kormányképviselőt a főispánban, de hogy az általa képviselt elv megvalósulhasson, következetesen kell azt keresztülvinni, s önkormányzatunk nemcsak a szabadság bástyája, hanem a haladás hathatós tényezője is leend a keblében kifejlődő rendes közigazgatás által.

A kormány ellenőrzési joga, vagy mondjuk az önkormányzat ellenőrzésének szüksége, mert hisz e jog e szükségből keletkezik, — előfeltétele és szükségképi folyománya egy más jognak: az önkormányzatot kötelességeinek teljesítésére szoríthatni; ennél fogva a kormány követelheti az önkormányzattól, ha az ezt elmulasztaná, tisztviselőinek kötelességeikre való szorítását, esetleg beperlését, mit ha el nem érhetne, magának kellene gyakorolni.

Az eddigiektől nevezetesen eltérő szempont alá esik a tisztán helyi ügyeket adminisztráló önkormányzat, itt kezdődik az autonómia.

Az emberek élete, mely a természet alávetésében áll, állandó alapot nyer a terület által, ahol lefoly.

A hely közössége, akár kisebb legyen, mint a község, akár terjedelmesebb, mint a város, mely által több ember élete együvé fűzetik, önálló, élettelmes alakulássá lesz a társadalmi ösztönök által.

Természetes képződések ezek, támadnak az emberek közt, miként a fákból erdők lesznek, a füvekből rétek.



„Az ember királyságokká alakul és reszpublikákat terem, mond Tocqueville, a község azonban Isten kezéből látszik származni.“

A községek eme természetes, önálló létezése hatalmas faktorává lesz az ember életének, s a nagyobb közösség, az állami kapcsolat mellett is megtartja fontosságát, ezzel szemben külön létezését, alkotmányát, s szüli a községi és városi önkormányzatot.

Míg kezdetben a közösség kiválólág magánjogi alapokkal bír, később mindinkább gazdasági és kultúrérdekek közösségébe megy át.

Ez érdekek az embereket a helyi korlátoltságon túl nagyobb csoportokba hozzák össze, s noha eme képződések inkább állami tényezők és rendezések folytán keletkeznek, az állami érdekek mellett nem kevésbé hatékonyak bennük a külön érdekek. Ily alakulások a kerületek, a megyék, amint a külön országokban külön elnevezést kapnak.

Míg e létegzetek egyrészt az állami végrehajtás szerveivé válnak, megtartják más oldalról helyi különállásukat és saját körükben közhatalmi jogok birtokába jutnak, utóbbi minőségük okozván, hogy noha ügyeik által csak a kebelbeliek érintvék közvetlenül, önállóságuk az állami kapocs által korlátoltatik.

Az állam beavatkozásának a helyi tagosulatok ügyeibe a törvényhozás és kormány útján ezen kívül más oka is van: tagjaik ugyanis egyszersmind állampolgárok s az összesség jóléte a részek virágzása által van föltételezve. Az állam ennél fogva segíti őket való érdekeik méltatásában, amennyiben erre maguk nem képesek s védi időleges többségek könnyelműsége vagy rosszakarata ellen, nehogy fennmaradásuk anyagi alapjuk kockáztatása által veszélyeztessék.

A helyi ügyeket adminisztráló önkormányzatot kiválólág illeti a kezdeményezés, melyet csakis kiskorúsága által veszthet el; határozatának célszerűségét, amint az értelmiség bizonyos fokára jutott, a felsőbb hatóság nem bírálhatja, saját érdekeinek leg-



jobb bírása lévén a tagosulat maga. Minél több anyagi és szellemi erőt rejt magában, a gyámkodás annál kisebb leend, nem pusztán centralisztikus törekvések, hanem a dolog természete hozván ezt magával.

A helyi önkormányzat hatalma az egyest rendszerint csak gazdasági lételében, s nem személyes szabadságában érintheti, belkérdéseinek legfontosabbikát képezvén e hatalom terjedelme.

Különös figyelmet érdemel a helyi illetékszedés és adózás.

Az első nemcsak a kebelbelieket, hanem idegeneket is érintvén, szükségkép fensőbb megerősítésre szorul.

A helyi adó a kebelbeliek és az államra való tekintettel ítélendő meg.

Ha a helyi adók a kebelbeliek ösgyűlése által vetetnek ki, túlterhelés nem fordulhat elő; de ez csak kisebb körben lehetséges, s az adózók helyét rendszerint képviselvek foglalják el; ez esetben a legtöbbet adózók befolyása s mint végeszköz az adózóknak nyújtott lehetőség — a kivetett mennyiség abszolút nagysága ellen felsőbb hatóságra hivatkozhatni — segít.

Ami viszonyukat az államhoz illeti, függetlenül a felsőbb hatóságoktól csak akkor vethetők ki, ha állam és helyhatóság külön forrásokból nyerik jövedelmeiket; az angol helyhatóságok szabadsága adóik kivetésében a megosztáson alapszik, melynél fogva az állam túlnyomó mértékben indirekt, a helyhatóságok pedig direkt, ingatlanokon nyugvó adókkal fedezik szükségleteiket. Míg ily megosztás létre nem jött, vagy nem jöhet a közgazdasági viszonyok miatt, az államra nézve elkerülhetetlen saját szükségleteiről azáltal gondoskodni, hogy vagy meghatározza a helyhatósági adók maximumát, vagy korlátolásukat, illetőleg megerősítésüket tartja fenn magának.

Azonban még ily megosztás mellett is a kisebb helyhatóságok, a természetükben fekvő gyarlóságnál



fogva, nem fogják adójukat teljes önállósággal kivethetni, a gyámság az állami létezetek némelyikére éppoly elkerülhetetlen lévén, mint a társadalom kis-korú tagjaira.

A helyhatósági adók legigazságosabban az ingatlanokon, mint a helyi élet állandó alapján nyughatnak, mely szabály alól csak egy, hamar át nem alakítható államadórendszer szab kivételt; a helyhatóságok által tett kiadások ugyanis legfőképp az ingatlanok javára szolgálván, méltán ezekre háríttatik a teherviselés is.

A helyi indirekt adók olyanokat is terhelnek, kiknek a községi, helyi kapocs semmi vagy fölötté csekély előnyt nyújt, nem is említve a többi számos hiányt, mely velök összekötve van; szintígy a helyi jövedelmi és kereseti adók oly ágakat sújtanak, melyek nem a helyhatósági életen gyökereznek.

A teória mindinkább az ingatlanokat tekinti a helyhatósági adók alapjának s ha más direkt adózást föltétlenül nem kárhoztat is, a helyi indirekt adók határozott ellenzőre találnak benne.

Anglia nemcsak a helyi, de az állami ügyeket intéző önkormányzatában is az ingatlanokra veti adóját. Belgium, bár fél rendszabállyal, véget vetett a helyi indirekt adóknak, s Németország sok részében az ingatlanokon nyugszanak a helyi terhek.

A helyi ügyeket intéző önkormányzat életszerves szükségletéről kell még szólanunk, mely statutumai-ban nyilatkozik.

Mi a statutum? A helyhatósági ügyekre vonatkozó törvények módozatainak megállapítása, vagy ilyenek nem létében azok egyenes pótlása maguk a helyhatóságok által. Előbbiekre nézve rendelet, utóbbiakra nézve valóságos helyi törvény jellegével bír. A statutarius jog mellett a miniszteri rendelet kibocsátása, amennyiben a helyhatóságok ügyeik szabályozásában nem mutatnak kellő tevékenységet, kiscgítóképen lép



csak elő, s annak főleg gyakori szüksége eleven önkormányzati szellem hiányát mutatja.

A statútumok, az emberi cselekvőség bizonyos körbeni határait szabályozván, jogot alapítanak, s ennél fogva okvetlenül fensőbb felügyeletet kívánnak, mely azoknak a létező joggal összhangzását fenntartsa, vagy a szükség fennforgása felett határozzon, mely a jog korlátolását a közérdek szempontjából követeli, miután a helyhatóságok hatáskörének jelentékeny részét a rendészet képezi, hol a jog a közérdek által félreszoríttatik.

A fentebbiekben az állami és helyi ügyeket intéző önkormányzatot különválasztottuk különböző természetük jellemzése végett, az élet egyesíti őket; hazánkban minden figyelem az állami ügyekkel foglalkozóra irányul, pedig, tisztán helyi nem kevésbé fontos, sőt a kebelbeliek kiválólag ennek érzik jótétményeit.

Vessünk végül még egy pillantást az önkormányzat hatására az államban és tegyük párhuzamba az adminisztratív centralizációval.

Az utóbbinak barátai büszkén hivatkoznak a fényes eredményekre, melyeket az, felvilágosodott, a kor eszméinek magaslatán álló központi kormánytól vezetve, felmutatni bír, s gúnyosan tekintenek a szűkkörű, vidéki és helyi nézőpontokon felülemelkedni nem tudó önkormányzatra. Nem lehet tagadni, hogy a centrálísták ez ellenvetése sok részben igazolt. Az önkormányzat nem képes oly külső, briliáns eredményekkel dicsekedni, mint a helyesen vezetett burokratia, az önkormányzat a középszerűség regim-je, e fölött nem lehet kételkedni. De egyedül ez lehet-e irányadó e kérdés megítélésében?

„A jó vagy rossz közigazgatás, mondja erre nézve éppoly szépen mint helyesen Odilon-Barrot, nagyon másodlagos az erkölcsi kérdés mellett. Jól vagy rosszul végzik-e a polgárok ügyeiket (ő itt persze csak a tisztán helyi önkormányzatra van tekintettel) ez



mindenesetre fontos, de még fontosabb, hogy ők végezzék s intézésük által megtanulják jogaikat védelmezni, másokéit tisztelni és főleg hogy általa azon méltóságot, önbizalmat s férfias erőt nyerjék, melyet az embernek a közügyekkel foglalkozás nyújt."

Mi pedig még hozzátesszük, hogy teljes hatása és nagy eredményei akkor fognak éreztetni, ha az állami ügyekre is kiterjed; e nélkül jogosult egy francia centrálista ellenvetése, ki gúnyolódva kiáltott fel, hogy ugyan mit várhatnak a selfgovernment barátai oly sokat kövezéssel, világítással, utcasepréssel bajlódó emberektől!

Az önkormányzat nagy előnyét képezi, hogy a terheket azok vállaira rakja, kik közvetlenül veszik hasznát. A centralizáció ezt nem engedi, alatta a részek önállósága elvész, minden közösbe foly össze, ott is, hol azt az állami lét nem igényli, szóval általa bizonyos fokig a kommunizmus inauguráltatik. Szentkirályi a centralizációt az abszolutizmus praxisának nevezte, mi inkább a kommunizmusénak mondanók, s mint ilyent kárhoztatjuk, nem oszthatván a szellemdús centrálista, Dupont-White fölfogását, mely szerint azon társadalom szerencsés, melynek sokszerű, tehát kommunisztikus alapja is van.

Szokás hazánkban, de másutt is, az önkormányzatot mint az alkotmány egyik garanciáját említeni, mi azonban általán el nem fogadható. Az önkormányzat csak az egyént védi, az alkotmány oltalmára képtelen, ez az összesség, a nemzet, mint egész hivatása, s sikerrel csak tőle várható; van azonban az önkormányzatnak közvetett hatása, s ez az általa kölcsönzött erő, önállóság, edzettség, melyet a népek más téren sikerrel használhatnak az alkotmányt veszélyeztető törekvések ellen.

Nem lehet érintetlenül hagynunk az önkormányzat viszonyát az arisztokráciához.

Az önkormányzat, helyi korlátoltságánál fogva, az arisztokrácia természetes működési tere. A központ-



ban a szellemi tehetség, az észbeli fölény dönt első-sorban, az egyesnek vagyoni felsőbbbsége, származása, családi hagyományai nagy részben elvesznek, míg a vidéken ezeknek van befolyása. E természetes állapot az állam érdekében tiszteletbeli hivatalok által akná-zandó ki, melyek az önkormányzat éltető elemét képe-zik, s nélkülük az csakhamar a hivatalvadászat szín-terévé lesz s a decentralizált burokratia szelleme fogja átlengeni.

Az önkormányzat alaptermészetének — mely a közterhek önkéntes viselésében áll — méltatása végül meggyőz bennünket, hogy megalkotása nem függ a törvényhozások és kormányok liberalizmusától. Bár-mily nagy legyen liberalizmusunk, arra nem képes, hogy a meg nem levő elemeket, melyek nélkül az ön-kormányzat fenn nem állhat, megteremtse s ily eset-ben a legszabadelvűbb kormány is kénytelen a centra-lizációhoz nyulni, nem hatalmi törekvések, hanem a felelősségnél fogva, mely által az államélet szükség-letei gondjaira bízvák.

Ezek után áttérünk az egyes önkormányzatok ismertetésére.

## Angol önkormányzat.

### I.

#### Általános jellemvonása.

Az angol önkormányzatnak vagy 5 századon ke-resztül tartó egységes, összhangzó életében nevezetes változások, sok részt éles ellentétek támadtak száza-dunkban, a társadalom átalakulása folytán.

Az angol kormányzat mai nap újra és régire oszlik.

E kettészakadás e század negyedik tizedében vált bevégzett tényré.

A régi selfgovernment királyi kinevezésen ala-



puló ingyen hivatalok, úgynevezett nobile officiumok által tartotta fenn magát, s a központi kormány minden befolyása nélkül hajtotta végre a törvényt; az újbán választott képviselők és fizetett hivatalnokok, a központi kormány beavatkozásával, intézik az adminisztrációt.

E két rendszer ma egymás mellett áll, a régi a grófságokban s egyrészt a városokban, az új a községi élet terén bír uralommal.

A régi selfgovernment az állampolgárnak nemcsak pénzét, hanem személyes szolgálatát, folyton megújuló tevékenységét kívánja, az újabb megelégszik adójával, a polgár személyes közreműködését választott képviselők pótolják s az önkormányzat csak választásra hívja fel; de e csekély személyes részvétel az államélet működésében az újabb választási mód kényelmessége — gyűlés nélkül, szavazó cédulák átadása — által, majdnem egészen megsemmisül.

Eltekintve eme különbségektől, az angol önkormányzat az angol nép kisebb-nagyobb területekeni tagosulata az ország törvényei nagy részének végrehajtására; kiterjed névszerint helyi és állami ügyekre egyaránt, kezeli ugyanis a helyi gazdasági érdekeket, a közigazgatást, a rendőrséget, magán- és büntető jogot a juryvel, részt vesz az állami adók kezelésében, a katonai adminisztrációban és végül nemzetőr-sége által a honvédelemben.

Az angol selfgovernment legfőképp az ingatlan birtokon, mint a helyi élet örök változhatlan alapján nyugszik, a birtokos osztályból nyeri tevékeny tagjait, az ingatlan birtokra vetett adók által fedezi szükségleteit.

Az ily alappal bíró önkormányzat, de legkivált annak súlypontja a grófság, békebírói intézményével, arisztokratikus jellegű.

Mindennek dacára a nemzetnek nem egyes osztálya, minden osztály, azok számos tagja válik közvetlenül tevékenyé a selfgovernment széles mezején.



Az államélet funkciói magára a nemzetre szállnak át az önkormányzatban, különbözőleg elosztva annak tagjai közt; e megosztás idézi elő az önkormányzat különféle formáit, kategóriáit: a grófságot, a fárát stb.

A selfgovernment nem autonómiát, nem az államfelség szétdarabolását jelenti apró részekre, mert a végrehajtó hatalom minden egyes tényezői fölött a legszorosabban centralizált parlament és központi bíróság áll és a selfgovernment tényleg nem más, mint a legrészletesebben alkotott törvények megtestesítője.

Az angol nép, főleg régi szabású selfgovernment-jében, függetlenül gyakorolja a végrehajtó hatalmat; e függetlenség az angol alkotmány amaz elvén nyugszik, hogy Angliában csak törvény által lehet kormányozni. Az angol nép csak törvényeit s nem miniszterek rendeleteit hajtja végre, miután a *laissez faire* hazájában a miniszternek rendelet-kiadás joga nincs; máskép áll a viszony az újabb kormányzat terén, itt a miniszter rendeletei, felügyelési, ellenőrzési s részben úgynevezett adminisztratív igazságszolgáltatási hatalma által nagyban belenyúl az önkormányzati jogokba, ámbar intézkedéseinek törvényessége az országos bíróságok ítéletének van alávetve. De a régi selfgovernment függetlensége sem jelenti tán annak hatalmát, a törvény fölé emelkedhetni; a kormány helyett az országos bíróságok gyakorolják irányában a felügyeletet és őrködnek a törvény szentsége fölött, védik azt általánosságban, védik, ha az egyes magát valamely helyhatóság által sértve érezve, annak eljárását törvénytelennek találná.

Az önkormányzat ily beillesztése által az állam szervezetébe vált lehetségessé függetlenségének fenntartása és a pártkormány mellett a törvény sérthetlensége.

Az angol selfgovernment függetlensége tehát nem a törvény elleni, hanem az azalatti önállóságban áll; egész működése a legszorosabban meg van határozva a törvényben, az önkormányzati adókat a parlament



engedélyezi s nem engedélyezett célokra nem szabad adót kivetni, a tisztviselők csak a törvényt hajtják végre, ellenkező esetben nem menti fel őket a felelősség alól semmi önkormányzati test parancsa.

Az angol alkotmányos élet fejlettsége, a felelősség megállapítása föl- és lefelé, a törvény egyedüli uralma okozta, hogy az angol önkormányzati hatóságok nem kényszerültek törvényvégrehajtó hivatásukat a törvényesség fölötti vitázással felcserélni, mit, sajnos, a mi önkormányzatunk, alkotmányosságunk csekélyebb fejlettsége mellett, tenni annyiszor kényszerülve volt.

Az angol selfgovernment végül alapja az alkotmánynak, hozzáfűződik a parlament szervezete, az állami egyenes adók az önkormányzati adókon alapsznak, mert Angliában nincsenek adópótlékok (zuschlagok; centimes additionelsek), az önkormányzati adók önállóak, sőt az állami egyenes adók is a községiék szerint vettetik ki, becslésük ezek alapján történik.

## II.

### Az angol önkormányzat formáiról.

Az angol önkormányzat megértése a kontinensi vizsgálóra nézve azért oly nehéz, mert az önkormányzatnak a kontinensen kifejlett formáit és megosztásait keresi az angolban is. Nem az önkormányzat vezérelveit és jellemző vonásait, hanem a formákat, melyek közt azok megjelennek, miután oly sajtószervek és elűtők a kontinensiektől, ezeket nem képes az angol viszonyokat nem ismerő kellő világosságban maga elé állítani.

Az önkormányzat hazájában hatalmas autonómiájú városokat, fejlett községi életet keres, pedig a városok önkormányzati tekintetben fölöttébb alárendelt szerepet visznek, hatáskörük szűk s a valódi élénk önkormányzati szellem bennök leginkább hiányzik. A városok nagy közgazdasági fontossággal bírnak,



nevezetes befolyásuk van a törvényhozásra, de önkormányzati tekintetben igen másodrendű szerep jutott nekik.

Községi élet, olyan mint a kontinensen, az egyes helyi községekben, nem létezik, a helyi község nem domborodik ki az önkormányzat külön formájává, helyét a fára (egyházközség, parochia) foglalja el; ez veszi át a kontinensi helyi község teendőit, a kapocs, mely a híveket egy közös egyházba gyűjti, erősebb levén annál, mely őket a közös tartozkodási helyhez fűzi.

E mellett van az angol önkormányzatnak oly formája, mely hiányzik a kontinensiben, ez a board, a közigazgatási község, mely több fárát egyesít magában egyes állami célok megvalósítására.

Nézzük e formákat egyenként.

A grófság (county) végrehajtója a törvényeknek bizonyos nagyobb területen, részint az első és végső folyamodásban, részint mint a kebelében levő apróbb önkormányzati testek ellenőrzője, másod folyamodásban. A grófság mai fontossága hajdani szerepéhez mérve fölöttebb alászállt, benne van azonban sértetlenül fentartva a régi selfgovernment jellemző vonása, az ingyen hivataloskodás; és ama hatósága által, melyet a többi önkormányzati testek felett gyakorol, mint az angol selfgovernment kiváló formája, máig megtartotta nagy jelentőségét.

A grófsággal egyenlő szervezete van az úgynevezett counties corporatesnek, melyek a grófság területén, de hatósága alól kivett városi területek s szűkebb jogkörük mellett szabad királyi városainkhoz hasonlíthatók.

Következnek az úgynevezett municipal boroughok (városok), ezek kezelik területükön a rendőrséget, büntető bíróságot gyakorolnak, fogházat tartanak, adminisztrálják a város vagyonát, gondoskodnak az utcák kövezéséről, tisztításáról, világításáról, valamint



a rakpartokról és csatornákról. E városok azonban már a grófság hatósága alatt vannak és intézkedéseik ellen a grófsági gyűlésre történik fölebbezés.

Az önkormányzati formák legkisebbike, a fára (parish, parochia) ellátja a templomi szükségleteket, s az ínségügy adminisztrációja, az út, az egészségügy, a helyi rendőrség általa kezeltetik.

Több fárának egyesítése, a törvény egyes tárgyakra vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtása, szüli a közigazgatási községeket, a boardokat; ily tárgyak az út, az egészség, az ínségügy.

E speciális községek, boardok iránt különös előszeretete mutatkozik mind a törvényhozásnak, mind a közvéleménynek.

Az egyes helyi község, amennyiben nagyobb terjedelménél fogva a városok sorába nem tartozik, semmi önálló léttel nem bír az angol önkormányzatban, helyét a fára, a közigazgatási község foglalja el, sőt a fára a városokban sem veszti el önállóságát s teendőit nem adja át azoknak.

E formák kombinációja alkotja az angol önkormányzat vázát. Az életben e formákat egymásba növe találjuk s csakis az egyes részek egyéni létének feltüntetése kívánta szétszedésüket.

A városoknak fennebb ecsetelt szűkebb hatásköre eléggé jelezhetette, hogy kell lenni más tényezőknek, melyek területükön a törvényeket végrehajtják, így a városban egészen független organizmusként jelenik meg a fára és a board s fontos teendőit, nem mint a városnak alárendeltje, hanem mint e vagy amaz önálló fára vagy board kezeli, ellenkezőleg a kontinenssel, hol mindez egy közös hatóság körébe szokott tartozni.

A közigazgatási ágak specializálása, noha vannak előnyei is, nem képezi épen az angol önkormányzat fényoldalát, de mint különös sajáttsága kiemelendő.



## III.

## A) A grófság (county).

A grófság nagyobb terület, melyen a törvények végrehajtására a területen lakó birtokosok közül bírósági jellegű hatóság alakíttatik a király által.

E hatóság majd szorosan bírói eljárást követ, ha magán- és személyi jogokba avatkozik, mint polgári vagy büntető bíróság, majd ismét kevesebb formalitás jellemzi működését, midőn a kontinensen az adminisztrációhoz számított ügyeket intézi.

Angliában a bírói és adminisztratív teendők teljesen össze vannak vegyülve, elintézésük ugyanazon hatóság által történik, csak az eljárás mutat némi különbséget.

A grófság alkotmányában az állam egysége s az egyének szabad, de szükség esetében kényszerrel is kieszközölhető sorakozása az állam akaratának végrehajtására összeműködik.

A király, ki a végrehajtó hatalom forrásának tekintetik, e részben befolyását érvényesíti a grófság tisztviselőinek kinevezése által, kiknek függetlensége, e kinevezés dacára, eléggé meg van óva' kedvező anyagi állásuk, ingyen hivataloskodásuk, s a miniszterek rendeletkibocsátási jogának — legalább a régi selfgovernmentre nézve — majdnem teljes hiánya által.<sup>1</sup>

A grófság lakói királyi kinevezésen kívül az önkormányzatban az esküdtszék, a konstablerség, a milícia (nemzetőrség) és a direkt adók becslése és kivétele által vesznek részt.

Az angol grófság nem bír képviseleti jelleggel, valóságos törvényszék, az egyes tisztviselők bírák, kiknek intézkedése ellen a felsőbb' bírósághoz, azaz a grófság összes tisztviselőihez történik a fölebbezés.

<sup>1</sup> Az angol törvényhozás oly kiterjedt, a legkisebb részletekbe menő, hogy a miniszternek, ha volna is joga rendeletadásra, az a törvényhozás részletessége által válnék feleslegessé.



Az évnegyedes gyűlésekben, hol a grófság minden békebírája együtt van, vagy együtt lenni gondoltatik, nem a grófság lakói képviseltetnek, az évnegyedes gyűlés valóságos törvényszék, mely az ország törvényeit van hivatva megvalósítani a területen, a hova kineveztetett.

A külön határozó testülettel s e határozatokat végrehajtó tisztviselőséggel az angol grófságban nem találkozunk, akik határoznak, tényleg adminisztrálnak is. Sajátságos ősi alakulások ezek, melyeket az új francia sablónokra húzni nem lehet.

A grófság hatósága békebírái által kiterjed a magán-, a büntető-, a rendőri igazságszolgáltatásra, a grófsági nemzetörségre, mint felsőbb fórum jelentkezik a kebelében levő községekre, — az egyes békebírák hivatalból tagjai e községek bizottságainak — részt vesz mint az egyén védője, a törvény őre az állami igazgatás azon részeiben, melyek fizetéses, a miniszterek rendelkezésétől függő hivatalnokok által kezeltetnek, szóval a grófság az állami végrehajtás minden részében, tevékeny szerepet visz.

A törvények végrehajtásában való részvételéhez a szükséges eszközöket adók által szerzi be, azokat a földbirtokra, az ingatlanokra vetvén ki.

A megadóztatást a békebírák, mint a grófság legtekintélyesebb birtokosai gyakorolják, miben a többiekre azáltal nincs veszély, mert e megadóztatási jog nem a békebírák tetszésében, hanem a törvényben találja szabályozását, mely a birtok egyenlő terheléséről gondoskodott.

A grófság jogkörét közelebb meg fogja határozni a grófsági tisztviselők hatalomkörének előadása.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Angliában 40, Walesben 12 grófság van, az első átlagos területe 60 □ mértföld 450.000, utóbbiaké 50 □ mértföld 84.000 lakossal. Hajdan a grófságok hundredekre voltak osztva. IV. György új felosztást létesített, az így keletkezett járások, divisions nevet nyertek. A járásokban van 20.000 tithing, helyi község, de ezek nem így vesznek részt a grófsági szerkezetben, hanem fárakká alakulva, minő 10.477 található.



a) *A sherif.*

Ama nagyfontosságú jogoknál fogva, melyeket a sherif hajdan a grófságban gyakorolt, melyeket azonban legnagyobb részt elvesztett, névleg mai nap is ő a grófság első tisztviselője.

Hajdan mind katonai, mind, más főleg kincstári ügyekben, ő volt a király helytartója, e minősége különösen előtérbe lépett, midőn a békebírák választás s nem királyi kinevezés alapján viselték tiszteiket, s innen van még mindig ama nagy külső tekintély, melyben részesül.

A sherif a titkos tanácsban a király által nevezetik ki; a lordkancellár s más főméltóságok hármát kandidálnak, akik közül egyiknek nevét gombostűvel megszúrja, ezáltal jelentvén ki választását, melynek azonban nem szükségkép kell grófságbelire esni, mi szintén mutatja, hogy a sherif kiválólag a király képviselője.

Kineveztetése egy évre terjed, mely után 3 évig fel van mentve e tisztség viselésének kötelessége alól; a kinevezést elfogadni kötelesség, mi a többi grófsági tisztségre nézve is áll.

A sherifnek teendői kezelésére van under-sherifje, ezt ő nevezi ki s felelős érte. A jelesebb ügyvédek szoktak e hivatalra kiszemeltetni, melynek terheit örömet viselik, mert tekintélyüket nagyon emeli, ámbár anyagi haszonnal nem jár, némely jelentéktelen sportulákat kivéve. Van a sherifnek Londonban egy deputy-sherifje, ki a kancelláriától s az országos bíróságoktól átveszi az iratokat s levelez velök; továbbá a járásokban vannak megbízottjai, baillif-jei, kiket a deputy-scheriffel együtt saját költségén tart.

A sherif nevezetesebb teendői a következők: elnököl a parlamenti választásoknál, valamint a coronerek és grófsági erdőmesterekén, összeállítja a juryt az utazó bírák assiseseinél, végrehajtja az országos bíróságok ítéleteit, beszedi a büntető törvényszékek által



kivetett bírságokat, elnyomja a zendüléseket s egyáltalán őre a fiscus érdekeinek.

Újabban a bagatelle pörökben elveszté jelentőségét, ezeket is a békebírák vonván hatóságuk körébe; ma a sherif leginkább mint választott, vagy delegált bíró bír fontossággal; ezenkívül a grófsági börtön alája van rendelve s a parlament által a kisajátítás-sal szokott megbízatni, hol juryvel kell eljárnia.

A sherif hivatalos kiadásain kívül főleg reprezentacionális költségei által vétetik fölöttébb igénybe; vannak grófságok, hol évi hivataloskodása 2000 fontjába kerül. Reprezentacionális költségei nagyban emlékeztetnek főispánjaink instellációi és táblai számláira; a sherif azonban összes kiadásait teljesen sajátjából viseli.

*b) A lord helytartó (Lord lieutenant).*

Míg a sherif a polgári és főleg fiskális érdekekben, a lord helytartó katonai dolgokban képviselője a királynak. Ugyanis a sherifnek hajdan katonai dolgokra is kiterjedő jogköre már a Tudorok óta külön személyre, a lord helytartóra szállott.

A lord lieutenantnak van deputy-lieutenantja, ki a nemzetőrségnél működik, ennek, valamint a nemzetőrség tisztjeinek, kinevezése tőle függ.

Ő egyszersmind békebíró is, még pedig azok elseje, mint ilyen elnököl üléseiken.

Ő a grófság levéltárnoka, s a grófság főjegyzőjét (clerk of the peace)<sup>1</sup> a belső adminisztráció e fontos egyéniségét, mondhatni lelkét, ő nevezi ki.

E jelentékeny jogok a lord lieutenantot a grófság első tisztviselőjévé teszik.

<sup>1</sup> A főjegyzőnek (clerk of the peace) Angliában ma is oly állása van, mint hajdan a mi főjegyzőinknek, midőn a tisztikar tagjai nem voltak; ő sem tagja a tisztikarnak, szegődségi viszonyban van, önálló hatáskörrel nem bír, csak a lord helytartó megbízásából működik, ámbár valósággal gyakran az egész ügyvezetés kezében van; a legjobb ügyvédek közül szokott kiszemeltetni s nagy fizetéssel bír.



c) *A coroner.*

A grófság egyedüli tisztviselője, ki tisztét választás és nem királyi kinevezés által nyeri, a coroner. Minden grófságban több coroner van, hajdan a grófság összes szabad birtokosainak együttes gyűlésében választottak, most járásonként.

Tiszte a rendkívüli és börtönben előfordult haláleseteket jury segélyével megvizsgálni és ha ez valakit gyanúsna talál, ellene a bűnvádi keresetet megindítani. Hasonlókép jár el tűzeseteknél, házak szétrombolásánál, hajótöréseknél, hol megállapítja történet-e ilyen vagy sem, s kié a hajó; osztozik a békebírákkal felségsértés esetében az elfogatási parancs kibocsátásának jogában, neki küldetnek az országos bíróságok ítéletei végrehajtásra, ha a sherif részrehajlásától lehetne tartani, ő ad értesítést a polgári létszám kezelőinek, ő felel biztosító társaságok kérdéseire egyes halálesetekben, amidőn azonban orvost vesz segítségül.

Fizetése neki sincs, de tett költségei megtérítetnek.

d) *A békebírák.*

a) *A z e g y e s b é k e b í r á k.*

Az angol önkormányzat legnevezetesebb részét a békebírói institúció képezi. A nemzet fölfogása, melylyel a selgovernment-ről évszázadokon át bírt s nagyrészt maig megtartott, a békebírákban jut legpregnansabb kifejezésre.

A hazafiúi érzés, az állami lét öntudata nemcsak vért kíván a polgártól, hanem életerős fejlődés mellett ettől várja és nyeri a béke folyamában is mindama szolgáltatokat, melyek századunknak többnyire túlcentralizált államaiban a főkormány rendeleteitől függő, általa fizetett hivatalnokok teljesítenek. Angliában a végrehajtás nagy része a békebírák kezében van, legalább nincs ága a végrehajtásnak és pedig



nemcsak a helyi, hanem az állam egész finaciális és katonai igazgatásában is, melyre a békebíráknak befolyása ne volna.

A békebírák a törvények iránti tisztelet, a haza iránt érzett kötelességeknél fogva adóztatják meg magukat a törvényeknek grófságukban való végrehajtására és folytonos, személyes szolgálataik által biztosítják a törvények megvalósulását, mind magukra, mind a grófságbeliekre. Bennük maradt fenn legtisztábban, sértetlenül az angol selfgovernment két legfőbb eíve: az ingyen hivataloskodás és önmegadóztatás a törvények végrehajtására. Innét a nagy fontosság, a tekintély, mellyel a békebíró intézmény bír, s mely azt századokon át oly tiszteltté tévé.

Az angol gentry<sup>1</sup> a békebírátságot a legjobb politikai iskolának s viselését a legnagyobb tisztségnek tartja. Királyi hercegek, lordok, az ország legfőbb méltóságai viselik e tisztséget s nélküle a grófság területén nem képzelhetni politikai befolyást.

A grófság egész alkotmánya a békebírákban sarkallik s, mint Dupont-White mondja, bennök olvad fel.

A békebírák meglehetősen discretionárius hatalommal bírnak, de az angol gentryben folyton élő élénk jogérzet, kötelességeinek tudata, megóvta a végrehajtás e kezelőit minden túlkapásoktól s a pártszenvedély, az önérdék nem zavarta meg az igazságszolgáltatás vagy adminisztráció összhangját; de meg másrészt a törvények úgy körülírták a békebírák hatáskörét, s az egyén jogainak érvényesítését nem tételezték föl soha fensőbb, nem bírói hatóságok beleegyezésétől, hogy ez intézmény mint a közjó előmozdítója, hordozója áll a közvélemény előtt.

A békebírák nagyon számosak, 1855 és 1856-ban 18.500-ra emelkedett számuk. Egy-egy grófságban van

---

<sup>1</sup> Az angol gentry nem pusztán nemes születésűekből, hanem egyáltalán birtokosok s jobb módúakból újoncozza tagjait.



100—500; 2000 léleknél valamivel többre esik egy békebíró.

Hatalmukat, megbízatásukat a királytól veszik, ki őket a lord kancellár ellenjegyzése mellett nevezi ki.

Két fő osztályra szakadnak, aktív szolgálatban levők és tiszteletbeliekre; a kinevezés által mindenki csak tiszteletbeli békebíróvá lesz, aktív működésre külön rendeletet kell kinyerni és egy régibb békebíró kezébe esküt tenni. A 18.500 békebíró közül 10.000-en felül nem állnak aktív szolgálatban.

Az aktív szolgálatban levők ismét egyszerűek vagy úgynevezett quorumok,<sup>1</sup> utóbbiak bírói képzettséggel bírnak, míg az előbbieket csak adminisztratív működéssel bízhatják meg; ma rendszerint mindenki quorumnak neveztetik ki.

A békebírák továbbá vagy fizetéstelenek vagy fizetésesek, az előbbi eset az általános, az utóbbi csak kivétel és a városi békebíráknál fordul elő az 1855-i városi reform óta. A városi békebírák ugyanis vagy hozzátartoznak a grófságiakhoz, vagy külön kerületet képeznek és ekkor a város county jellegével bír.

Az angol önkormányzat főképen a földbirtokon alapszik s ha ez elv a városi szerkezetben nem bír is többé uralommal, a county-ban sértetlenül fennáll. Az angol felfogás azon jogokért és előnyökért, amelyeket a földbirtok nyújt, kötelességeket ró hasznainak élvezőjére. Ez a gentry hivataloskodásának alapja, ebből foly a kinevezés elfogadásának kötelezettsége. A gentry hivataloskodásának alapja és lehetősége e mellett részint a kifejlett bérrendszeren, részint az örökösödési törvényeken alapszik, elvül lévén elfogadva, hogy olyanok neveztetnek ki tisztviselőkké, kik maguk nem kezelik jószágait, hanem részint bérbe adják, részint mint utóbb szülöttek az osztatlan jószágot kezelő első szülöttől bizonyos évdíjat húznak,

<sup>1</sup> A quorum elnevezés a latin kinevezési okmányból vette eredetét.



vagy mint papok a plébánia földei után élnek élethossziglan.<sup>1</sup>

A békebírák mai kvalifikációja, mellyel hogy csakugyan bír, minden békebíró megesküszik, vagy 100 font örök birtok utáni jövedelem, vagy várandóság 300 font dologi életjáradékra. Ehhez hasonlóknak vétetik hason jövedelmet hozó élethossziglani birtok, 21 éves bérlet vagy magas országos méltóság.

A békebírói intézmény mindenestre arisztokratikus, de Angliában az arisztokráciának más értelme van, mint Európában s nálunk Magyarországon. Az angol arisztokrácia soha sem feledé, hogy nagy jogokkal nagy kötelességek járnak. A mi arisztokráciánk, főleg a XVIII. század eleje óta csak jogokban s nem egyszersmind kötelességekben kereste s vélte megtalálni természetének főjellemvonását; sőt éppen a haza szükségleteinek fedezésétől teljesen mentnek lenni, a házáért semmit nem tenni s emellett a legkizárólagosabb hatalmat gyakorolni: lett elvévé alkotmányos fejlődésünk nagy hátrányára.

A mondott kvalifikáció alapján kinevezett békebírák nem önnevükben, nem a grófság nevében, hanem mint a király megbízottjai működnek. Angol fel fogás szerint a király a nemzet első tisztviselője (magistrat); minden más tisztviselő az ő megbízása folytán viseli hivatalát, ő az ország főbírája, minden törvényszéknél jelen lenni gondoltatik, így a békebírák rendeleteiben is, melyek bírói határozat jellegével bírnak.

A békebírák ennél fogva nem a grófságtól veszik parancsaikat, hanem a királytól rájuk ruházott törvényhatóságnál fogva végzik teendőiket. Nincs az az

---

<sup>1</sup> A békebírói intézmény e szerint kifolyása az ország birtoki és szociális viszonyainak; a törvényhozás azonban öntudatosan tartja fenn azokat, védi az elsőszülöttség jogát végrendelet nélküli kimúlás esetében és teljes szabadságot ad az örökhagyónak vagyonáról rendelkezni, azt osztatlanul fenntartani, arra szubstitúciót rendelni.



értelme a gófság évnegyedes gyűléseinek, minővel például a mi megyei közgyűléseink bírnak, ez évnegyedes gyűlések legnagyobb részt felsőbb folyamodású adminisztratív fórumok, hova az egyes békebírák eljárása ellen történik felebbezés.

A békebírák egyenként és pedig mind bűnvádilag, mind magánjogilag felelősek, nem függnek mástól, mint a törvényektől s az országos bíróságoktól, melyek hatóságaik alól egyes eseteket elvonhatnak, vagy nekik bizonyos teendők felvételét megparancsolhatják.

Eljárásuk törvényessége fölött a hatóságuk alá tartozó esetekben kételyek támadván, azok fölött nem a miniszter, hanem szintén az országos bíróság dönt.

Kineveztetésük nem tart élethossziglan, a király halálával magától megszűnik és rossz, ügyetlen kezelés esetében bármikor visszavonható.

Az egyes békebírák a legheterogenebb tárgyakkal foglalkoznak, a rendőrség minden ágát ők kezelik, eljárnak bűnvizsgálati ügyekben, van fenyítő hatalmuk kihágások és kisebb bűntények eseteiben, némely, főleg apróbb magánjogi esetek eléjük tartoznak, hivatásuk azonban nem a francia békebíróé; felügyeletük alatt állnak a községek s azok adói, nevezetes részük van az állami adók adminisztrációjában, a milícia szervezésénél és az állandó katonaságnál.

Rendőri tekintetben a békebírák részint fenyítő, részint adminisztratív rendőrséget gyakorolnak.

Rendőri fenyítő hatalmuk különösen fontos az iparrendőrség mezején, fenyítéket szabnak ki közerkölcsiségi, közbiztossági, közegészségi tekintetből káros cselekedetekre, az ünnepek megsértőire, szitkozódókra, hazard játékosokra, állatkínzókra, hanyag kéményseprőkre, kóbor koldusok és csavargókra s joguk van kezességet követelni gyanús emberektől.

Az egész adminisztratív rendőrség kezükben van, az ipar, a vízi és száraz közlekedési eszközök, kikötők,



mezei gazdaság, halászat, vadászat rendőrsége és közgazgatása általuk kezeltetik.

Ők ügyelnek a himlőoltásra, a mértékekre és súlyokra, vágószekek és más, a szomszédokra alkalmatlan, mesterségekre. Ellenőrzik a színházakat, engedélyeket adnak nyilvános felolvasások tartására, eljárnak sajtóvétségek eseteiben a tettes kinyomozására szükséges rendőri teendőkben.

Ítélnek kisebb bűntények eseteiben jury nélkül, de a törvényben szigorúan meghatározott eljárás szerint, mint bűnvádi bírák; ily bűntények: a megtámadások, kisebb lopások, gonosz szándékú kártételek, 15—16 éven aluliak bűntényei. De büntetéseik 3 hónál vagy 5 fontnál többre nem terjedhetnek.

Közbélnépek zendüléseknél, tiltott összejöveteleknél. Ilyenkor, valamint tettenkapás esetén más bűntényeknél is, elfogatási parancsot is adhatnak ki.

Magánjogi tekintetben következő főbb esetek tartoznak illetőségük körébe.

Birtokháborítások eseteiben visszahelyezik az előbbi birtokost, sőt juryvel a birtok-jogot is megállapítják, ítélnek a személyszállítás, a cseléd és ura, a napszámos és a gazda, a gyáros és a munkás, a matróz és a kapitány, a bérlő és bérbeadó közti vitákban 20 fontig, végül a papi tizedek és a segélyező egyletek vitáiban.

A fogyasztási adó, vámok és illetékek körüli átjárgások és sikkasztásoknál, ha ezek csak elkobzást és bírságokat, bűnvádi eljárást azonban nem vonnak maguk után, hasonlóan ők illetékesek.

Fontos hivatásuk van a községi ügyekre, főleg a községi adókra nézve.

Valahányszor ugyanis a fárák vagy az egyes boardok illető közegei a községi adókat kivetik, kötelesek azokat a járásbeli békebírák kettejének bemutatni s csakis ezek jóváhagyása után lehet az adót behajtani. Az ily községi adók a fennforgó szükséglet szerint az osztályok különbsége nélkül vettetik ki a



földbirtokra, a békebírák itt tehát arra ügyelnek birtokaránylag történt-e a kiírás.

Adó-leszállításérti folyamodványok szintén két békebíróhoz intéztetnek, kik azokat egyszerű végzéssel döntenek el, valamint az adó-végrehajtásokat is, mert Angliában kétségtelen adóhátralékok is csak békebírói határozattal hajthatók be.

Az adó aránytalan kivetése elleni felszólamlások már nem egyes békebírák elé tartoznak, ezek fölött a járási ülésben több békebíró határoz, szintűgy nem tartozik hozzájuk, de ez csak az újabban életbeléptetett ínségügyi adminisztráció óta<sup>1</sup> az ínségbiztosok számadásainak megvizsgálása. Hajdan az ínségbiztosok, kik a többi községi teendőket is kezelték, s a békebírák által nevezettek ki, nem a községnek feleltek, melyre adót vetettek, hanem a békebíráknak, a községügy reformja által minden megváltozott, a községnek van választási joga és az illető tisztviselők a megadóztatott érdeklettek választottainak kötelesek számolni.

A békebírák azonban ma is hivatalból tagjai az egyes közigazgatási községek bizottságainak, van joguk bizonyos esetekben kiutasítási rendeleteket bocsátani ki egyes ínségesekre és szükség esetében segílyt utalványozhatnak.

Mind az egyenes, mind a közvetett állami adók beszédésénél és becslésénél fontos szerepük van a békebíráknak.

Az angol állami adóhivatalnokok teendői ugyanis e téren szigorúan körvonalozvák, se a minisztérium, se a pénzügyi hatóságoknak ezenkívül semmi intéz-

---

<sup>1</sup> A társadalom nagyobb fejlődésével, az iparos osztály politikai jelentőségének emelkedésével a békebírák sokat veszítettek régi széles hatalmukból, ők az angol alkotmány arisztokratikus természetének folyton élő jelei voltak: amely mértékben e természet megváltozott s az ingatlan mellett az ingó birtok, a munka is politikai befolyáshoz jutott, azon mértékben látjuk a községi önkormányzat önállóságának emelkedését, szemben a békebírákkal.



kedési joga nincsen, és az adótörvények tetteges végrehajtása, főleg az egyenes adók tekintetében, a birtokos osztály és a békebírák kezében van, a pénzügyi hivatalnokok inkább ellenőrzési, mint önálló intézkedési joggal bírnak.

Az állami hivatalnokok és az önkormányzati tisztviselők összműködését, miután nagyon bonyolult, csak legfőbb vonásaiban fogjuk ismertetni.

A törvényhozás kinevez a grófságokban és városokban a földbirtokosok közül a földadóra egy adóbizottságot, melynek a békebírák hivatalból tagjai, ezen bizottságok teszik kinevezett becsüsekkel<sup>1</sup> a becslést s szedik be az általuk kinevezett adószedőkkel a földadókat, amely iránt tett felszólamlások fölött a békebírák ítélnék a kisebb gyűléseken.

E bizottság választja azután kebeléből vagy mások közül, határozott census szerint, a jövedelmi adóra vonatkozó bizottságot az előbbihez hasonló joggal. Hasonlag alakítja a telekadóra kinevezett bizottság az *assessed taxes*-re, mely lakházak és luxus-tárgyak után fizettetik.

Az e bizottság által kinevezett adószedők szolgáltatják át az állami adószedőnek a behajtott adókat, fennmaradván mindig az állami adószedőnek ellenőrzési joga.

A közvetett adók tekintetében már sokkal nagyobb befolyása van az állami adószedőknek, e részben a fő adóhivatal Londonban a kontinentális adminisztratív igazságszolgáltatás bizonyos nemét gyakorolja, mindig fenn lévén azonban tartva a magánpör útja.

A békebírák a vámok körüli viták és felszólamlások eseteiben, mint elővizsgálati bírók működnek. Határoznak, szabad-e a vámhivataloknak valakinél

<sup>1</sup> Némileg rést tört magának e téren is a centralizáció, amennyiben a községi becsűsök az állami adóhatóságtól neveztetnek ki, valamint az egyes községi adószedők is, ha a komisszió által kinevezettek biztosítékot nem adnak.



nyomozást kezdeni, ha az illető a hivatalnok alapos gyanúját erre kétségbe vonná, további bűnvádi eljárást maguk után nem vonó vámkihágások eseteiben.

Hasonlag ítélnék a fogyasztási adó miatt teendő házmotozásoknál, s túlterheltetés miatt hozzájuk történik fölszólamlás.

A bélyeg- és postailleték áthágásai is eléjük tartoznak.

A militia szervezéséhez szükségelt adómenynyiségek kivetésére, a militiai rendőrség gyakorlására s egyáltalán annak egész adminisztrációjára nagy befolyással vannak, mivel a militia parancsnoka, a tisztek kinevezője a lord lieutenant, békebíró és az általa kinevezett deputy-lieutenantok  $\frac{5}{6}$ -od része békebíró.

Az állandó katonaság elszállásolása, a szükséges előfogatok beszerzése, a toborzási jegyzőkönyv fölvétele, meghatalmazás az illető katonai személyeknek szökevények üldözésére: a békebírák által történik, ezenkívül fenyítő rendőri hatalmuk éppúgy kiterjed a katonákra, mint a magánszemélyekre.

Így szövődik be az önkormányzat az állami végrehajtás minden részébe s mindenütt mint az egyéni szabadság védője lép föl az állami adminisztráció netáni visszaélései ellen. Az önkormányzat eme részvétének méltatása nélkül, mellyel az állami végrehajtás életfolyamában önálló tényezőként működik, s ha különben ki nem emeltetik, hogy minden eljárásban csakis a törvénynek van, s az uralkodó kormány rendeletének majdnem éppen nincs alávetve, a grófsági önkormányzat való képe nem áll előttünk.

#### β) A békebírák ülései.

A békebírák háromféle ülésben működnek együtt a kis gyűlésekben (petty sessions), a kerületi gyűlésekben (special sessions), végre az évnegyedes közgyűlésekben (general quarter sessions).

Ha fontosabb, főleg jogi kérdések merülnek föl, két békebíró ül össze kis gyűlésbe és egyhangúlag



határoz, adminisztratív ügyekben ily kis gyűlések nem okvetlen szükségesek, de szokásosak.

A kerületi gyűlések a kerületbeli békebírákból alakulnak. Tartásuk napja a törvény által határozatik meg, összehívatnak vagy két békebíró vagy a levéltárnok által. Nem lévén a grófságnak ily gyűlések tartására különös épületei, magánosok házában folynak le.

E gyűlések elé tartoznak a fárák és boardok ügyei, névszerint az ínség-, az út-ügy, a községi jury-listák összeállítása, a bűnvádi nyomozások költségeinek ellenőrzése, e gyűlések intézik el a községi adók körül támasztott felszólamlásokat, kinevezik a rendes és rendkívüli rendőröket (constables, special constables), a mértékre és súlyra ügyelőköt. Itt adatnak iparüzletekre, különösen italmérésre, színházakra, játékasztalokra, nyilvános politikai vitákra, olvasótermekre, vadkereskedésre az engedélyek.

A lelenházak nem lévén népszerűek, a törvénytelen gyermekek az ínségi kerületeknek esnek terhére, melyek törvény által jogosítvák ily gyermekek részére tejpénzt követelni. Ily tejpénz a kerületi ülések által ítéltetik meg.

A közgyűlések rendes évnegyediek (general quarter session) vagy általán közgyűlések, melyek szükség esetében rendkívülig is összehívatnak. E gyűlések egyesítik az összes békebírákat, azok kivételével, kik valamely kerületi ülésben részt vettek, ha ennek határozata ellen felfolyamodás történik, — és a grófság többi tisztviselőit, mint a sherif és undersherifet, a coronnereket, a constableseket, a börtönfelügyelőt, a kis és nagy juryt. Összehívatnak a sherif által. Az elnök a gyűlések által választatik, kinek nincs döntő szava és szavazat-egyenlőség esetében az ügy elnapoltatik.

Az ily közgyűlésekben a békebírák a jury segélyével ítélnek bűntények fölött, melyek főbenjáró, élethossziglani deportációt, vagy egyáltalán súlyos



büntetést nem vonnak maguk után, meglévén e részben a királyi büntető törvényszékeknek joga, ily ügyeket maguk elé vonni.

A közgyűlés kezeli a grófság vagyonát, mely a főjegyzőre van írva, ki azután a közgyűlés határozata folytán szerződéseket, tulajdon-átruházásokat visz véghez.

A közgyűlés veti ki a grófsági adót a grófság törvénykezési és policiális kiadásainak fedezésére, a grófsági börtön, fegyház és tébolydák fenntartására, a mérték és súly adminisztrációjára, a grófsági fizetési hivatalnokok, minő a főjegyző, az egyes békebírák melletti jegyzők, a grófsági pénztárnak és a fizetési rendőrszemélyzet díjazására, végül a grófsági hidak építésére és jókarban tartására.

A kivetés nyilvánosan történik és felszólalási joga bármely adófizetőnek van a jelenlevők közül, a határozás kizárólag a békebírákat illetvén. Az adókivetés nem terjesztetik föl a kormánynak és megerősítésre nem szorul.

Itt történik a grófságbeli fizetési hivatalnokok, vagy mint magyar felfogás szerint régente nevezettek, a szegődöttek kinevezése. A grófság járásainak átváltoztatása itt határoztatik el.

A közgyűlések állapítják meg az egyes policiális törvények módozatait, ezek erősítik meg a takaréktárak, kölcsönsegélyző és más művészeti és tudományos egyletek alapszabályait, innét kezeltek felsőbb hatóságilag a mérték- és súly-adminisztráció. Különös fontosságú engedélyek, minők magántébolydák, lőporgyárak és táraakra, gyepmesterségre, az évnegyedes gyűlés által adatnak.

Ezen ügyeken kívül felsőbb folyamodásban ítél az egyes békebírák vagy kerületi ülések határozatai fölött. Fölöttébb fontos hivatása az évnegyedes gyűlésnek a községek és boardok ügyeit legfelsőbb folyamodásban intézni. Ezek közt legnevezetesebbek az adófelszólamlások.



Az évnegyedes gyűlések adminisztrálják néhány békebíróból álló bizottság által a grófság fogházát. A bizottság tagjainak neve a belügyminiszternek fölterjesztendő. A fogházak szervezetét a törvények határozzák meg, de az évnegyedes gyűlések a belügyminiszter engedelmével megállapíthatják az egyes, közelebbi módokat és változtatásokat is hozhatnak be. Szintígy kezelik a grófsági tébolydát.

A közgyűlések elé hozott ügyek, kivéve ha mint első folyamodású büntetőbíróság ítélnék s némely a törvényben különösen kivett eseteket, végérvényesen intéztetnek el, fennmaradván mindig az országos bíróságok joga egyes eseteket maguk elé vonni. Az angol önkormányzat függetlensége a gyűlések e végérvényes határozatában is nyilatkozik.

#### γ) A constablesek.

A békebírószágban a nagyobb földbirtokos osztálynak, a constabularis intézményben a kisebb birtoknak jutott a hivatás az állami rend fenntartására.

A rendőrség ügye eddigelé kizárólag a községek és grófságok által láttatott el a központi hatalom minden beavatkozása nélkül. A Victoria alatti törvények által a rendőrség lényeges reformon ment keresztül.

A kontinentális állapotok barátainak sikerült ezirányban az angol selfgovernment alapelvein nevezetesebb részt törni, a rendőrség a belügyminiszter főfelügyelete és regulatívája alá helyezettett és sok tekintetben kontinentális módra centralizáltatott.

A régibb angol fölfogás szerint a constableness éppoly tisztség volt a kisebb birtokosra, mint a nagyobbra a békebíróság. Minden községi tag ingyen tartozott azt, legalább egy évig, viselni, sőt tovább is, ha más alkalmas a községben nem találkozott.

A nemzet nagy része soká ragaszkodott a constabularis intézmény ily szerű természetéhez és többféle kísérlet történt annak ily szellemű felelevenítésére.



De az intézmény nem bírta a többi selfgovernmenti tisztségek erejét, elvállalása ugyan szigorú kötelezettségű volt, de meg lévén engedve a helyettesítés, mit a békebíróság soha meg nem tűrt, a hanyatlás lépésről-lépésre mindinkább mutatkozott.

A kontinentális centralizáció barátainak megfeszített erőlködése, a fővárosi, már régebben kontinentális chablon szerint organizált politianak fényes eredményei, s a constabulary belső hiányai ez intézmény régi formájú fennmaradását lehetlenné s egyúttal a nemzetet a fizetési és sok részben centralizált rendőrséggel kibékítették.

A vidéki gentry, a vidéki birtokos osztály, azok a civis agricolák, kik nemcsak a hazafiúi kötelességek parancsszavánál fogva, hanem mondhatni ősi passzióból űzik az önkormányzatot, majdnem mint a róka-vadászatot (mert hát a fentebb említett bérrendszer az elsőszülöttségi és szabad végrendelkezési intézmények következtében sok ember van Angliában, kinek semmi dolga, meglehetősen pénze, s az önkormányzatra elég ideje van); — ezek nagy része az új rendőri szervezetet a régi angol szabadságon ütött résnek tekinti és fél, hogy belőle az ország alkotmányára nagy veszélyek fognak háramlani.

E félelem, ez idegenkedés csak általánosságban van indokolva a nemzet egy részének centralizálásra hajlandó kedve által, mert a constabulary terén a centralizáció igen szerényen viselte magát és a self-government, dacára, hogy a miniszter fölügyelettel és regulatív hatalommal bír az egész rendőrség fölött, a constablesek kinevezését, fizetését és a velük való rendelkezést nem ereszté ki kezeiből.

Úgy látszik, a kisbirtokos osztály közönye, gondatlansága volt a régi constabulary megbukásának fő oka, ezt mutatja a föllevenítésére irányzott reformkísérletek sikertelensége.

A constablesek most is a békebírák által neveztetnek ki és tétetnek le, ezektől veszik utasításaikat, de



nem tisztességből szolgálnak többé, hanem fizetésért, melyet a grófságtól kapnak.

A constableseket a békebírák saját felügyelőik által ellenőrzik, e felügyelők neveit azonban kötelesek a belügyminiszternek följelenteni.

A miniszter felügyeletét 3 országos felügyelője által gyakorolja, rendeletei a constabulary kezelésére, a constablesek fizetésére vonatkozhatnak, meglevén a békebírának e rendeletek ellenében reprezentációs joga.

A miniszter az egyes constablesekkel nem rendelkezhetik, az ellenök támasztott panaszokkal el nem intézheti, mert mindez a békebírák jogkörébe vág.

A constablesek háromfélék: főconstables (high const.) kik a felügyeletet viszik azalconstablesek (petty const.) fölött, végre rendkívüli constablesek (special constables).

A petty constables minden helyi községben vannak, a special constables akkor neveztetik ki, ha egy kerületben öt tekintélyes hájtulajdonos erősíti, hogy zavargástól, nagyobb bűntényektől, vagy egyáltalán munkás és más mozgalmaktól lehet tartani.

E constablesek tartják fenn a rendet Angliában, a csőcselék nem a törvény iránti tiszteletből, hanem a békebírák diszkréciónárius büntető hatalma miatt fél tőlük; az angol csőcselék nagy tisztelete a constables kis botja, mint a törvény képviselője előtt, mondja Fischel, a kontinensi mesék közé való; bíz a a csőcselék csak a bottól fél, mert a kis bot az igaz rövid, de ólom van a végén és ha nem is oly veszélyes, de éppoly érzékeny érintéseket tud adni, mint a kontinensi rendőrség hosszú szablyái.

A grófságnak eddig említett tisztviselőihez járulnak a fizetéses hivatalnokok, a jegyzők, és pedig a grófsági főjegyző (clerk of the peace), a kerületi jegyzők (clerk to justices) és az egyes békebírák jegyzői (clerk of magistrats), kik a jegyzőkönyvek vitelével s az ügyek formális oldalának kezelésével



vannak megbízva, ez jogi állásuk, de gyakran nem kis befolyásuk van a gentleman békebírák mellett az ügyek anyagi eldöntésére.

#### IV.

##### B) A városi szerkezet.

Angliában a közszabadság egyarányosan fejlődött ki minden irányban. Földhöz kötött jobbágyságnak már a XIII. század óta semmi nyoma, az embereket nem a szabadság utáni vágy, hanem az ipari érdekek vonzották a városokba, hisz a szabadság meg volt a falun úgy, mint a városban; ez az oka, hogy a városoknak nincs kiváló önkormányzati fontossága, szemben a grófságival s valamint a falun a fára és a közigazgatási községek formájával bír az önkormányzat, úgy metszik át az egyes városokat is a fárák és a boardok s a tulajdonképeni városoknak nem sok teendője marad.

Az inségügy, sőt sokhelyt az utcakövezés, világítás, a közegészség, építészet és rendőrség ügye sem tartozik a város hatáskörébe, azt a városban létező fára, vagy board látja el.

Angliában 1851-ben 580 városi hely volt. Három osztályra szakadnak: parlamentáris városok (parl. borough) követküldés jogával, municipalitások (municipal borough) municipális szerkezettel, végre az úgynevezett counties corporates, a grófságihoz hasonló szerkezettel bírók. Vannak városok, melyek bírják a képviseltetés jogát, de nincs városi szerkezetük, vannak városi szerkezettel bírók, de parlamenti képviseltetés nélkül.

Önkormányzati tekintetben a municipal boroughok és a counties corporates érdemelnek figyelmet.

A counties corporates-ek különös állása egy városi sherif és coroner választásában és városi nemzetőrségben mutatkozik; mert a békebíróság és különös büntető hatóság más városokban is be van bozva és



ez nem egyedül a counties corporates-eknek privilégiuma, máskülönben szervezetük a többi városokétól nem különbözik.

A municipal városok önállóan kezelik vagyonukat, eladás, elzálogosítás vagy 31 évet meghaladó bérbeadás esetében a szándékolt ügylet a pénzügyminisztériumnak fölterjesztendő, a fölterjesztés nyilvános helyen közmegtekintésre kiteendő és a polgárok jogosítottak ahhoz megjegyzéseiket csatolni.

A város, amennyiben vagyona nem elégséges, városi adó kivetésére van jogosítva.

A városok kezelik az adminisztratív és fenyítő policiát, a bűnvádi elővizsgálatot, a börtönöket és tébolydákat, sok város a büntető igazságszolgáltatást és más közigazgatási teendőket; a városok polgára bíraskodása az újabb kerületi bíróságok felállítása által nagyobbbrészt megszűnt.

A város hatóságát képvisellete, tanácsa, polgármestere és békebírái által gyakorolja.

Városi polgárjoggal bír az 1835-i reform óta, ki 3. év óta állandóan a város területén lakik, 21 éves, a városi és ínségadót fizeti, és mindazok, kik a fentebb említett reform előtt születésüknél fogva polgárjoggal bírtak, habár az újabb törvény követelményeivel nem bírnak.

A képviselet, a tanács és a polgármester: a polgárság választása, a békebírák itt is a király kinevezése által nyerik hatóságukat. Se a polgármester, se a képviselők, se a tanácsnokok (aldermen) nem húznak fizetést.

A képviselet (common council) a polgárság által választatik, minden évben  $\frac{1}{3}$  részük új választás alá esett.

Ők választják maguk közül a tanácsnokokat (aldermen)  $\frac{1}{3}$  arányban, 6 évre.

Városi képviselőnek választathatik, ki 4500—5000 fftnyi vagyonnal bír vagy 150 fftal van az ínségadóra



bejegyezve és városi polgár; nagyobb városokban a census nagyobb.

A polgármester (mayor) a képviselők által saját kebelükből választatik évenként; mellette nagy jelentőséggel bír a közigazgatás folytonosságára a fizetési városi főjegyző.

A képviselet és tanács között nincs azon szigorúan megkülönböztetett viszony mint sok németországi városban, s a mi városainkban, a tanácsnokok nem foglalkoznak kizárólag a tényleges adminisztrációval, állásuk hasonlít a régi német városok tanácsnokaiéhoz, vagy még a mai schleswigiekéhez.

A polgármester elnöke a képviseletnek és vezetője az összes adminisztrációnak.

A képviselet, melyhez a tanácsnokok mindig hozzá számíttatnak, a város financiáit és az adminisztratív policiát kezeli, választja a polgármestert és a tanácsnokokat, kikből az adminisztráció egyes ágaira bizottságokat alakít, ebben és 6 évnyi hivataloskodásukban fekszik az angol tanácsnokok különbözése az egyszerű képviselőktől; továbbá kinevezi a városi fizetési hivatalnokokat, kiveti a városi adót, határoz a város vagyona fölött, a fentebbi megszorítással.

Az adminisztratív policiára egy bizottságot küld ki kebeléből, mely azután a fizetési constables-eket kinevezi.

A városi képviselet a hatáskörébe eső tárgyak iránt statutumait  $\frac{2}{3}$ -ad szótöbbséggel alkotja; érvényük csak 4 hó múlva kezdődik, ez idő alatt joga van a királynak azokat megsemmisíteni.

A városi fenytő rendőri és bűnvizsgáló hatóságát különös, a király által kinevezett békebírói testület gyakorolja. A folyó évi és a múlt évi polgármester ex officio tagjai e testületnek. A városi békebírák kvalifikációja különbözik a grófságbeliekétől, amennyiben földbirtokhoz nincs kötve, leginkább gyárosok, nagykereskedők és orvosok közül szemeltetnek ki.

Adómegszavazási joggal nem bírnak a városi



békebírák, mint a grófságiak, ezt a képviselet gyakorolja, a börtönök szintén a képviselőktől függnék gazdasági tekintetben, a börtöni és tébolydai tisztviselők azonban általok neveztetnek ki és tőlük kapják utasításait; az ipari engedélyeket ők adják, ők nevezik ki a mérték- és súly-felügyelőket éppúgy mint a grófságban.

Újabban fizetési békebírák is alkalmaztattak több nagy városban.

Felebbvitele a városi békebíráktól a grófsági évnegyedes gyűlésekre történik.

A grófsági békebíráknak az évnegyedes gyűlésekben gyakorolt büntető hatalma a városokban egy, a király által kinevezett, fizetési békebíróra, recorderre száll, ki azt szintén juryvel gyakorolja.

A recordernek büntető bíraskodásán kívül semmi más hatóságot nem szabad a városban gyakorolnia, a városi adó-reklamációk azonban, ahol recorder van, ehhez mennek, másutt a grófsági évnegyedes gyűlésekhez.

Az angol városok, mint az itt adott rövid vázlatból is látszik, távol sem bírnak a mi városaink egy-egyével, az élet minden viszonyait magában központosító létével. Sajátságos alakulások ezek s csak a fára és a boardok nyomatékos föllépése által érthetők.

## V.

### C) A fára (parish, parochia).

Az angol önkormányzatnak nevezetes részét képezi a fára, mindama nagy köteleességeknél fogva, melyeket betölt, mind sajátosságos vallási állása miatt, miben az angol önkormányzatnak — összhangzólag az angol állami viszonyokkal — eggyel több külön-szerűsége van a kontinensi viszonyokkal szemben.

Sokakat meglepett a fára jogainak meglehetősen szűk köre s a vállaira nehezedő terhek nagysága; de az angol önkormányzat egyik formájánál sem tévesz-



tendő szem elől, hogy az önkormányzat terheket jelent, melyeket az érdekeltek azért viselnek önként, mert tudják, hogy érdekeik inkább biztosítva vannak így, mintha a terheket mások levennék vállalkról, s hordoznák helyettük. A hazát nemcsak pénzzel, öntevékenységgel is kell szolgálni, ezt tartották igen soká az angolok, jóllehet újabban az „I pay my man“-féle gondolkodásmód nem kis mértékben csinált proselytákat.

A fára mindenkor saját templommal és lelkésszel bíró községet jelentett. A fára önkormányzati tekintetben eleve egyedül az egyház anyagi szükségletének fedezésével foglalkozott, erre nézve az adómegajánlás mondhatni souverain jogával bírt; a fára adóját ugyanis nem határozza meg, mint a többi communalis adókat a statute law, ez tisztán a fárabeliek akaratától függ és statutumok — bye laws — által szabályoztatik; külső kényszernek, adójára vonatkozólag, a fára nincsen alávetve, s csakis az egyházi hatóságok excommunicatiója rettentheti vissza annak megtagadásától.

A fára gyűlésének (vestry) tagjai az összes fárabeli birtokosok és lakók common law szerint. Az újabb törvényhozás osztályozott szavazatot hozott be, 6 szavazatnál azonban többet nem enged senkinek.

Minden fárában van két templomatyá, kik közül az egyiket a lelkész, a másikat a vestry nevezi ki. Ezek kezelik a templomadót.

Az így alakult egyházközség soká azonos volt a világi helyi községgel, az államegyházhoz nem tartozók nyílt sérelmére. Az angol nép konzervatív szelleme soká fenntartotta a fára azonosságát a világi községgel s egy anglikán fára, melynek tagjai a világi fárához képest kisebbségben voltak, adókat vetett ki a világi fára nem anglikán többségére. Baintree fárának ilyféle esete szükségessé tette e viszony rendezését és 1855 óta csak a fára tagjainak többsége által ajánltathatik meg az egyházi adó, úgyhogy ma már



5000 fárában nem vettethetik ki, ennyi helyen többségben lévén a katholikusok, disszidensek, zsidók.

A fára azonban az idők folyamában világi terhekkel rakatott meg és a törvényhozás a fárát a helyi községnél sokkal szilárdabb kapcsolatnak tekintvén, eredeti jelentésével ellenkező teendőkkal bízta meg. A templomatyák már hivatalból ínségügyi felügyelők, van politialis, a constablesekkel konkurráló hatóságuk, ők szolgáltatják át a fára járulékát a grófsági adóhoz, ámbár ez újabb törvények folytán a közigazgatási községek bizottsága által is történhetik. Ők vetik ki az ínségfelügyelőkkel az ínségadót az egyes fárára.

Minden fárában van legalább egy petty constable, ki a rendőrséget kezeli, jóllehet állásának természete egészen megváltozott, mióta fizetéses hivatalnokká lett. E constable a vestry jelöltjeiből neveztetik ki a békebírák által.

A fára kezelte hajdan teljes mértékben az ínségügyet, de a kezelésben előforduló hiányok, a lehetlenség a szegényeknek fáraként elegendő munkát adni, az ínségügynek nagyobb községek általi kezelését tette szükségessé.

A fára ma önállóan kezeli vagyonát, megválasztja a még mindig tisztességből szolgáló fárabeli ínségfelügyelőket, kik az ínségadó fáránkénti kivetése és beszédésében fáradoznak. A fárák választják az útfelügyelőket, s bizonyos nagyobb útdadó csak a fárabeliek  $\frac{4}{5}$ -öd részének beleegyezésével vettethetik ki; az útfelügyelők a fárának számolnak. A hatáskörükbe tartozó ügyekre nézve statutarius joggal bírnak, intézkedéseik ellen az évnegyedes gyűlésekre történhetik felelbbvitel.

Újabban a közigazgatási községek fejlődése által a fárák sokat veszítettek jelentőségükből, az önkormányzati tevékenység jelentékeny része ezekre szállt, de a fára nem veszett ki az önkormányzat kategóriáiból, sőt még mindig elmondhatni, hogy az angol self-



government hatalmas épülete a fárákra, mint alapokra nehezedik.

Az önkormányzat eddig tárgyalt alakjai nagy tért foglalnak el, vannak azonban hatalmas rések, melyek csak a közigazgatási községek, az új self-government eme kedvenc s nagy fontosságú alakjainak föllépése által töltetnek be.

## VI.

### D) A közigazgatási községek. (Boardok.)

A közig. községek képezik az angol önkormányzati láncolatnak utolsó szemeit, bennük már az újabb selfgovernment elvei jutnak diadalra. Választott és fizetett tisztviselők, a központi hatóságok egyenes befolyása alatt egészen kontinentális módon kezelik itt az ügyeket.

A közigazgatási községek közt legnevezetesebb az ínségüggyel foglalkozó, úgynevezett ínség-unió. A communalis adóknak az ínségadó az alapja, ennél fogva mindenekelőtt az ínség-uniók előadása látszik tanácsosnak.

Ez ínség-uniók a király által kinevezett központi ínségügyi hatóság alá helyezvék. E hatóság rendeleket bocsáthat ki az ínség-uniók boardjaihoz, ellenőrzi működésüket kerületi ellenőrei által, ítélt felszólamlások fölött a boardok határozatai ellen, s amiben a centralisztikus irány nagyon mutatkozik, ez bocsátja el a fizetési ínségügyi tisztviselőket. Rendeleteinek törvényessége az országos bíróság(ok) előtt megvitatható, s ha ez ellene nyilatkozik, azonnal hatályon kívül lép az egész országban, ugyancsak az ínségügyi adminisztráció bármely kérdését a törvényesség szempontjából e főbíróság elé vihetni, mind e hivatkozásoknak csakis a leteendő kaució gördített akadályt útjába. E központi ínség-hatóság alakította meg az ínség-boardokat, kivéven az ínségügyet a fárák egye-



düli gondoskodása alól és a boardokat kényszerítőleg, a fárak szabad hozzájárulása nélkül, szervezvén.

Minden fára legalább egy képviselőt választ a boardba, a választóképesség 6 osztályba soroztatott, ki az ínségadóra 50 font földjövedelemmel van bejegyezve, már bír szavazattal, e kvalifikáció emelkedése szaporítja a szavazatokat, 6-nál többel senki sem bírhat.

A választás azonban nem történik a fára vagy az unió választóképes tagjainak gyűlésében, hanem a következő módon. Az ínség-unió jegyzője megküldi a választóknak a választhatók névsorát, minden választó fárabelijeiből bizonyos számú képviselőt jelölhet ki és azok nevét írásban megküldi a jegyzőnek; ha az így kijelöltek száma nem haladja meg a választandók számát, akkor az ínség-bizottság meg van alakítva, ha igen, a jegyző az így kijelöltek névsorát egy cédulán megküldi a választóknak, s a választás azáltal történik meg, hogy a választó oda írja nevét az egyes jelölt mellé, kinek szavát adni akarja s a cédulát átadja az unió jegyzője által hozzá küldött hivatalnoknak. Be lévén szedve a cédulák, a jegyző megállapítja a többséget s a választottak neveit közli azután az egyes fárakkal.

Ez eljárás, mondja Gneist, nyilván arra szolgál, hogy a községi tagok közt a tanácskozást, kölcsönös felvilágosítást, eleven községi életet megszüntesse, és ezt tökéletesen el is érte.

Szenvedő választási képességet unióbeli képviselőségre 40 fontnyi földjövedelem biztosít, a választás elfogadása azonban nem kötelesség.

Bizonyos számú fárak így választott képviselőiből és a kerületi békebírákból áll az unió bizottsága, mely maga választja elnökét és kinevezi fizetéses hivatalnokait. Hatáskörébe tartozik a segélyért benyújtott folyamodványok fölötti határozás, a dolgozóház vezetése, s a szükségelt adó meghatározása.

Az egyes fárak maguk viselik ínségeik tartási



költségeit, ezenkívül hozzájárulnak, a központi ínség-hivatal által szabályozott arány szerint, a közös dolgozóházak, egyes fárákhoz nem tartozó ínségesek tartásához, s az unióbeli hivatalnokok fizetéséhez.

Az ínségadót fáránként a fárabeli ínségfelügyelők vetik ki és szedik be. Évenként új becslés történik. Angliában nincs adókataszter, az állami adó is ily fárabeli becslések alapján vettetik ki. Az ínségfelügyelők mellé az únió bizottsága évenként egy becsló küldöttséget rendel, mely őket az adóköteles tárgyak becslésénél ellenőrzi, az adóösszeg végleges megállapítása a békebírák által történik.

A csatornák, pincelakások, vágóhidak, szappanfőzések, utcatisztítás és kövezésre, vízművek felállítására, temetők elhelyezésére 1848-ban törvény alkotott, mely egészségügyi boardok (local boards of health) alakítását rendeli el ezen célokra.

Városokban jobbra a polgármester a képviselettel kezeli e boardok ügyét, de külön boardok is alakítatnak e célra a központi egészségügyi hivatal által.

A cselekvő választóképeség ily boardokban ugyanaz, míg az ínségügyiben a boardba megválasztandó képviselők száma a központi hivatal által határoztatik meg. Megválasztható, aki az illető kerületben lakik s az ínségadóra 50 font telekjövedelemmel van bejegyezve, vagy 150 font ingó vagyonnal bír. A választás e boardokba is az ínséguniók választási módja szerint történik.

A boardok évi rendes közgyűlésük és havi üléseikben intézik a működésük körébe tartozó ügyeket, megválasztják fizetéses hivatalnokaikat, satutumokat alkotnak, melyek a belügyminiszter megerősítésére szorulnak.

Egyes, főleg magánjogokba vágó intézkedéseik, részint a békebírák, részint országos bíróságok ítéleteinek vannak alávetve; nagy a központi igazságügyi hivatal adminisztratív beavatkozása az egyes hivatalnokok elbocsátására, kölcsönök felvételére, a teendő



építkezések megbírálására; előforduló esetekben a tényálladékokat a kormány biztosa állapítja meg.

A board egyes intézkedéseiben szükségelt költségek nagysága ellen a központi hivatalhoz írhatni fel, szintígy ez határoz, ha valaki kétségbevonja, hogy telkének különös hasznára van valamely intézkedés és hogy ezért nagyobb adó lenne rá rovandó; a számvevői ellenőrködést a központi hivatal által fizetett ellenőr gyakorolja.

A board a kerületében fekvő ingatlanokra adót vet ki, elvül állván, hogy amely arányban hasznos valamely ingatlanra a board intézkedése, azon mértékben adóztatandó meg. A szántóföldek és effélék kisebb adónak vannak alávetve, mint az épületek. Az adó az ínségadóhoz pótlékként járul. A reklamációk, a fentebbi megszorítással, a békebíráknál intéztetnek el.

Ezen boardok inkább csak nagyobb városokban létesültek, és céljuk elérésére vidéken és kisebb helyeken ínség- és útfelügyelők bizattak meg. Azonban 1858 óta e részben is változás történt és e boardok mindenütt felállíthatnak az érdekeltek többségének  $\frac{2}{3}$  szavazata által. A miniszterek előbb említett hatósága teljesen fenn van tartva és elmondhatni, hogy a boardok minden nevezetes ténye a miniszter megerősítésére szorul.

A fárák az utak kezelésére a békebírák által évnegyedes gyűléseiken kerületi boardokká alakíttatnak. Minden fára egy útfelügyelőt választ legalább. Ez nem húz fizetést. A választási képesség megegyezik az ínségunióbelivel. Az útfelügyelőkből alakul az útboard, melynek a békebírák ex officio tagjai. A board évenként rendszeren 4 gyűlést tart s ott határoz a teendő intézkedések fölött, megállapítja az útdát az ínségadó mintájára; a tényleges kivitel s a technikus munkálatok fizetett hivatalnokok és szakértők kezében vannak.

Az egyes fárák kötelesek saját utaik költségeit fedezni, s a board közös költségeihez, melyek a hiva-



halnokok közös fizetéseire igényeltetnek, szükségletük aránya szerint járulnak, s amennyiben a rendesenél nagyobb összeg kívántatnék, azt az útfelügyelők csak a fárabeli adófizetők  $\frac{4}{5}$ -ének beleegyezésével vethetik ki.

Az útboardok teljesen a békebírák alatt állanak és a belügyminiszternek nincs e részben semmi befolyása, csakis az évi kimutatások fölterjesztését követelheti. A békebírák kényszeríthetik az útfelügyelőket az utak jókarban tartására, ha azok netán elhanyagoltatnának, sőt meg is büntethetik. Az útdó miatti felszólamlások az évnegyedes gyűlések elé tartoznak.

A műutak (chaussée) magántársulatok által tartatnak fenn. Speciális akták határozzák meg ily társaságok alakulását, az egyes tagokon kívül, kik a szükséges pénzeket adják a társulat céljaira, a békebírák ily műútbizottságoknak is hivatalból tagjai lévén.

A szükséges költségek nem adók, hanem az illető vállalkozók által teremtetnek elő, kiknek ezért törvényesen meghatározott vámszedési joguk van; csak kis részben kötelezvék a fárák a költségekhez járulni.

Ezzel bezáródik az angol önkormányzat messze elágazó rendszere. Nagyszerűsége jobban előtűnik, ha az önkormányzati adókat és a velük foglalkozó tisztviselők számát itt végül felsoroljuk.

1860-ban így állottak az önkormányzati adók:

Inségadó (név alatt többféle	
grófsági és községi célra)	77,159.480 frt
Városi adó . . . . .	5,119.530 „
Templom adó . . . . .	2,335.600 „
Útdó . . . . .	20,247.970 „
	<hr/>
	102,862.580 frt

Ehhez más, itt nem érintett communális adókat, kikötő-illetékeket, mint vámokat hozzá adva, Gneist szerint az összes önkormányzati adók tettek 148 millió 551.220 frtot.



A központi ínség hivatalnak 1843. évi jelentése 54 osztályt mutat fel az önkormányzati hivatalnokok közt, kiknek száma 180.000-re emelkedik. Van 9000 békebíró, 86 grófsági jegyző, van 1600 főconstables, 86 kerületi adószedő, 177 polgármester, 1080 aldermen, 3240 képviselő, 177 városi jegyző, 177 adószedő, 131 számvevő, 21.620 templomatyá, 29.232 ínségfelügyelő, 17.716 ínségunióbeli képviselő, 5270 fizetési ínségfelügyelő, 1239 mérnök és becsüs, 271 fizetési adószedő, 479 fizetési számvevő, 14.616 útfelügyelő, 20.000 constables.

## Francia önkormányzat.

### I.

#### Általános jellemvonása.

Míg az angolszász és germán fajban az egyéni szabadság és önállóság érzete túlnyomó s az államalakulás annak határozott kinyomatával bír: a francia faj az egység s egyenlőség elvére építette államszervezetét. Az angolnak, vagy amerikainak büszkesége, mellyel egyéni szabadságát, polgári jogait említi, a franciánál a „grande nation“-ra való hivatkozássá változik, s a nemzeti egység mellett az egyén teljeseen elvész.

Általánosság jellemzi a francia szellemét, gondolata nemcsak felöleli, hanem mondhatni eltörli a részleteket; egységre, egyformaságra tör mindenben, el egyenget mindent, a tételes törvény privilégiumait éppúgy, mint a természet különyszerűségeit.

Eljutva a nemzeti és állami egység eszméjéhez s a Rousseau-féle „volonté generale“ magasságáig, az önkormányzat, helyi, egyéni természetével nem illett eszmemenetébe.

Szellemének másik tulajdonsága a helyesnek felismert eszmék megvalósításában következetessége; ha



a francia forradalom eszméi nagyok, nem kevésbé bámulandó a következetesség, mellyel azokat megvalósítani törekedett.

E következetessége nem ismer akadályokat, előtte meg kell hajolni mindennek. Így volt állami teóriájával is. Az egységes francia népnek egy akarata van — *volonté generale* —, tette is csak egy lehet tehát; ennél fogva az összes végrehajtásnak a központi kormánytól kell függni, az összes adminisztráció a központi kormány megbízottjai által látandó el, éppúgy a szigorúan állami, mint az összes helyi, községi és kerületi ügyekben, mert az utóbbiak is, midőn saját körükben működnek, közhatóságként szerepelnek az egyén irányában, ezt pedig csak az állam gyakorolhatja.

Ily felfogás kizár minden önkormányzatot, s ebben kisebb-nagyobb kivétellel osztottak az egymásután uralomra jutott pártok, teóriájukat az élet támogatta, a viszonyok mondhatni igényeltek, mert az adminisztráció központias szervezetében rejlő időleges nagy hatalom nélkül egyik sem tarthatta volna fenn magát.

A végrehajtó hatalom iránt uralgó e nézlet-mód következtében széles Franciaország egész területén közhatósági tény, akár állami, akár községi vagy megyei ügyekben, más által véghez nem vitethetik, mint a központi kormány megbízottjától, s jellemző, hogy a francia nyelv szóval sem bír az önkormányzat kifejezésére.

Ha azonban a tulajdonképeni adminisztráció csak a központi kormány megbízottjainak kezében van, az egyén, a nép befolyása, amennyiben a helyi ügyek igazgatását illeti, teljességgel mellőzhető nem volt; hisz az állami hivatalos állami ügyekben sem képesek nélkülözni az érdekeltek közrehatását, s *enquêtes*, tanácsok alakjában vonják őket maguk köré, annál kevésbé volt ez lehetséges bizonyos község vagy megye saját helyi ügyeiben; e szükség tartja fenn a



francia önkormányzatot, bár gondolhatólag szűk hatáskörrel.

Főjellemvonása a francia önkormányzatnak, hogy csak határozhat, de végre nem hajthat; elkezdve a legfőbb départementi hivatalnoktól a legkisebb község csőszéig, direkte vagy indirekte mind a központból nyerik hatóságukat s midőn az önkormányzati testek határozatait hajtják is végre, mint állami tisztviselők működnek.

Az önkormányzati testek határozatai csak némely esetekben döntők, a legtöbben megerősítendőek, majd meg csak vélemény jellegével bírnak. (Le conseil décide, le conseil délibère, le conseil donne avis.)

A francia önkormányzat ily gyenge és tehetetlen szervezetével nagyon csekély oltalmat nyújt az egyén szabadságának; önálló, kifejlett léttel nem is bír, mert tisztviselői nincsenek, mondhatni nem egyéb, mint az állami hivatal kiegészítő része. Hozzávéve ehhez az adminisztráció hatalmát, mely kivonva magát a polgári bíróságok illetősége alól, magába zárt, független testet képez és mint a közérdek képviselője a híres jurisdiction contentieuse által a magán jogában sértettnek is csak adminisztratív úton enged orvoslást: a francia polgár egész gyámoltalanságában áll előttünk odavetve az adminisztráció önkényének.

## II.

### A francia önkormányzat formái.

Háromféle önkormányzati formával bír Franciaország ú. m. a megye, (département), a kerület (arrondissement) és a község (commune).

#### a) A megye. (Département.)

Minden megyében a megyefőnök mellett a megyei lakosság képviselésére megyei tanács (conseil général) választatik. A köztársaság első felében e tanács tagjai



is a központból nevezettek ki, azonban 1800-ban a választási elv jut érvényre, s az ez évi törvény — az 1833-ki és 1852-iki módosításokkal — határozza meg a tanács szervezetét.

Általános szavazat által alakíttatik; minden kerület egy tanácsost választ, kiknek száma 3-nál többre nem rughat. A választás érvénye 9 évre terjed. A tanács évenkénti gyűléseinek idejét a törvény meghatározza, de ekkor is a megyefőnök által hivandó össze, e nélkül nincs jogában összegyűlni.

A megyei tanács hatásköre szigorúan körvonalozva van a törvényben, melyet az legpontosabban megfigyelni tartozik, különösen tiltva van a tanácsnak hirdetményeket, felszólításokat intézni a megye lakosságához, más megyével levelezni, mindez a megyefőnök, a prefetnek levén dolga.

Hatásköréből a következőket emeljük ki. Ide tartozik elsősorban a törvényhozás által a megyére kivetett adók kivetése, e részben döntő határozattal bír; a repártizálást kerületenként eszközli és a felszólamlásokat is elintézi legvégső folyamodásban, csakis formális törvénysértés esetében lévén a statustanácsnak megsemmisítési joga.

Továbbá illeti a megyei utak osztályozása, újak tervezése, s a létezők adminisztrációjának vezetése, hasonlólag más megyei közmunkák tervelése és a rájuk adandó consessio megadása; határozás a megye részvéte fölött az állammal vagy a községekkel közös közmunkák költségeiben; a megye közigazdasági érdekeiben való intézkedés, azok emelése, minden esetekben oda gondolva majd a császár, majd a miniszter vagy prefet megerősítését az ügyek változó fontossága szerint.

A megye vagyonát a tanács szintén jóváhagyás mellett kezeli, és pedig nemcsak elidegenítések, hosszabb bérbeadások, hanem a rájuk vonatkozó perindítás s az adminisztratióban való változtatások esetében is.



A megyei budget a préfet által terjesztetik elő, a tanács jóváhagyása után az még a császárára szorul. Két főrésztre oszlik, egyik a föltétlen szükséges, a másik a fakultatív költségekből áll, előbbieket okvetlen meg kell szavazni a tanácsnak, különben a préfet ig-tatja a budgetbe. Az első sorába tartoznak a megyé-ben létező hivatali épületek, a rendőrségi laktanyák, az igazságszolgáltatás administratív költségei, választási és jury-listák s másnemű nyomtatványok, továbbá egy részben a polgári létszám, lelencek s tébolyodot-tak tartásának költségei, a megyei levéltár és megyei utak fentartásának s a toloncozásnak költségei; azon-kívül a megye hozzájárul az elemi oktatás és a viciná-lis utak költségeihez, amennyiben azokat a községek fedezni nem bírják, végül a megye budgetjét terhelik a megyei mezőgazdasági tanács, elemi tanfelügyelőség, s a cataster. —A facultatív költségek a megyei köz-gazdasági célokra rendelvek s ezekre nézve, ameny-nyiben a törvényes mértéket meg nem haladják, a kormány nincs jogosítva módosításokat tenni, vagy el kell azokat fogadni vagy elvetnie.

Fedezésül a megyei vagyon jövedelmei, milyen-nel minden megye bír és a megyei adók kínálkoznak.

A törvényhozás megállapított bizonyos póttadó százalékot (centimes additioneles) a direkt adókhoz az első osztályú szükségletekre, ez adóból fedezi ezeket a megyei tanács s amennyiben elégséges nem volna, az ily esetekre alakított állami alaphoz kell fordulni; ez állami alap erős centralistikus szervezés kifolyása, állami adókból alakulván teljesen közönyösek kény-szerülnek egy őket nem érdeklő ügy támogatására.

Hasonlólag léteznek póttadók a fakultatív költsé-gekre a szokásos vagy rendkívüli szükséglethez aránylag.

Vannak végül esetek, midőn a megyei tanács pusztán véleményt ad, így az administratív területek megváltoztatása, több községet érdeklő közmunkák fölosztása, vásárok állítása vagy megszüntetése iránt.



*b) A kerület. (Arrondissement.)*

Fölöttébb jelentéktelen önkormányzati test a kerület. Képviseltetik a kerületi tanács (conseil d'arrondissement) által, mely 11 tagból áll, 6 évre választatik s a conseil général mintájára az al-préfet mellé helyezve. Egyedüli fontossága a kerületre kivetett adók községenkénti felosztásában áll, s e részben a francia közigazgatási írók dicsérőleg említik működésének eredményeit az állandó cataster hiányainak enyhítésében.

Ezenkívül véleményez a kerületi ügyekben s a kerület szükségleteit az al-préfet által a préfet elé terjeszti.

*c) Község. (Commune.)*

A francia községek szervezetüket és önállóságot illetőleg osztoznak az előbbi formák sorsában, csak gyűléseik vannak, tisztviselőjük nincs, a községi adminisztráció a kormány által kinevezett polgármester (maire) kezében összpontosul.

Amily gyöngé azonban a francia községek önkormányzati oldala, époly érdekesek azoknak vagyonviszonyai; önálló, sajátos rendezéssel találkozunk itt, mely noha, kapcsolatban az európai községi viszonyokkal, velük közös alapon nyugszik, mégis egyéni, különös alakulást mutat.

A francia községek, mint erkölcsi személyek te-temes vagyonnal bírnak, e vagyon nem képezi a községi tagok köztulajdonát, hanem a községnek, mint erkölcsi egyénnek tulajdonában áll. E községi vagyon a községi tagoknak adatik ki bizonyos évi járandóságért haszonélvezetre, minden községi tag, ki fekvőséggel, házzal bír, igényt tarthat egy részletre (lot), a tagok közti minél egyenlőbb fölosztás (allotissement) a községtanács feladata. A használat tartama néhány év, mely után új fölosztás következik és 30 évig, az 1852-iki dekrétum szerint csak az esetben van



jogosítva a községtanács haszonélvezetbe adni, ha különben vállalkozó nem találkozik, előbb örökletes vagy élethossziglani átengedések is divatozván.

A francia jogélet emez alakulását nem bánták a 89-iki és későbbi reformok, nem lévén ok annak megszüntetésére s így abban a francia történelem egy darabja teljes épségben jött át az új államalakulásba, mely különben a történelmi mult abszolút negációja volt, az újabb törvényhozás is a községi vagyon illetén képződését óvja, sőt minden fölosztási hajlamoknak ellene van.

Eme községi vagyon mellett létezik azután a községi és szomszéd községekben való legeltetés joga (*vaine pature, parcours*), elsónél fogva aratás és kaszálás után szabad a községi rétekre és tarlókra, a másodiknál fogva a szomszéd községben legeltetni, mindenkor azonban csak a saját gazdaságához tartozó, nem kereskedési célból tartott marhákat, e joggal szemben minden tulajdonos bekerítheti vagy fölárkolhatja tagját, miáltal maga szintén lemond a viszonyos legeltetésről.

A községeknek a királyi regálét képező erdőkben, ha saját erdők elégtelenek, különböző használati jogaik (*droit d'usage*) voltak s vannak u. m. épületfa (*marronage*), tűzifa (*affonage*), száraz galyszedés, erdőkben való legeltetés (*pacage*) és makkoltatás (*glanage*) eme jogokat az egyesek külön gyakorolhatják, de a község mint egész is részesül ily használati jogokban. E jogosítványok mellett van a községeknek saját erdejük (*bois de commune*), mely szintén feloszthatlan s a vágásokra nézve közigazgatási felügyelet alatt áll.

Noha a községi javak és jogosítványok az 1791-iki, 1827-iki és 1852-iki törvények által újabb szabályozást nyertek, sok részben a *coumtesek* (régí szokás) befolyása rájuk épen maradt.

A községi élet alapját képező eme viszonyok után nézzük annak önkormányzati szervezetét, mindenek-



előtt megjegyezvén, hogy a városi és falusi községek közti különbséget a forradalom elsöpörte.

A községi képviselet vagy tanács (conseil communal) általános szavazatjog alapján alakíttatik, tagjainak száma a kis községekben 10, a 30.000 lakón felüliekben 36.

A községi képviselet évenként négyszer gyűl össze; egy-egy gyűlés tiz napnál tovább nem tarthat, a meghatározott időn kívül csak a préfet engedelmével jöhet össze. Elnöke a polgármester (maire), jegyzőjét maga választja, ülései titkosak.

A községi képviselet önállólag, felsőbb megerősítés nélkül határoz a községi javak kezelése, azok 18 évet meg nem haladó bérbeadása, a községi vagyon mikénti élvezése iránt.

Határozatai minden más ügyben felsőbb hatósági megerősítésre szorulnak.

A községi budgetet a maire terjeszti elő s a képviselet hagyja jóvá, de csak felsőbb megerősítés után válik érvényessé. Szintén két részre oszlik: köteles és fakultatív tételekre.

Köteles tételei: községi épületek, temetők, népszámlálás, polgári létszám, nyomtatványok költségei, az alsóbb községi hivatalnokok fizetései, lelencek, elmekórosak tartása, egyházi épületek, elemi oktatás s a helyi nemzetőrség költségei, aránylagos részvét az ipar és mezőgazdasági kamrák költségeiben, s végül a községi (vicinális) utak építése, jókarban tartása.

A község akaratától függők a többi községi érdekű kiadások, mint világítás, kövezés, öntözés, építkezések, közmunkák, jótékony intézetek s effélék; ezekre nézve a képviselet határozatán kívül a legtöbb adót fizetők hozzájárulása is igényeltetvén.

A fedezetet képezik a községi jövedelmek, különféle illetékek, helypénzek, vámok és pótdadók az ingatlanok és ipar adójához, továbbá a községi fogyasztási adók ú. n. octroik, az utóbbiakat a községek maguk kezelik, mi a kisebbeken a nyers jövedelmet erősen



emésztí. Az octroik nagyon kedveltek a francia községekben, a községi adók  $\frac{3}{4}$ -ede belőlük kerül ki, egészen ellenkezőleg a csatornántúli önkormányzati állapottal, hol azoknak — Londont kivéve — semmi nyoma sincs. A községi direkt adók beszedése, amíg azok 50.000 frankot meg nem haladnak, az állami adóhivatal által eszközöltetik, magasabb összegekre nézve a préfet nevez ki községi adószedőt a képviselőlet által kandidáltakból.

A policia nem tartozik a községek hatáskörébe, ezt a maire kezeli egyedül.

A fentebbiekben a községek hatásköre lehető röviden körvonalozva van, a határozásnál nem terjed az tovább, a tényleges igazgatás a kormány által kinevezett maire kezében van, ő alatta állnak az alsórendű hivatalnokok s a szolgaszemélyzet; mindnyáját a préfet nevezi ki, még csőszet, erdőkerülőit, rendőreit is külről kapja a francia község. A maire állami hivatalnok, mint a kormány megbízottja működik, annak képviselőjeként viszi a község ügyeit; ő gyakorolja az első felügyeletet a község képviselőtestülete fölött s ellenök mint állami hatóság lép fel.

Bármily önállótlanok azonban a francia községek jelen szervezetükben, voltak még szomorúbb napjaik is; a forradalom alatt, a direktorium és I. Napoleon korában még jobban a centralizáció karjaiba kerültek, utóbbi még a képviselőlettől is megfosztotta őket.

## Spanyol önkormányzat.

A hajdan oly nagy municipiális és tartományi önállóságnak örvendő Spanyolhon, a francia dinasztia és francia szellem befolyása alatt, a mai nap az adminisztratív centralizációnak nagyon hasonló képét mutatja, mint aminővel az eredeti hazájában bír.

A mostani állapot, mely az 1843-iki szervezés eredménye, nem tekinthető normálisnak, a sok viszály után, végre uralomra vergődött, abszolút hajlamú di-



nasztia állásának fentartására gyakorolt oly centralisztikus befolyást a közigazgatás rendezésére, s az 1812-iki és 1823-iki törvényeket egészen más szellem lengi át, mint az 1843-ikit, miért is a spanyol önkormányzat legáltalánosabb vázlatában sem hagyandók tekinteten kívül az előbbi rendezések, jóllehet a francia befolyás ezekben is érezhető, hisz a mozgalomban, melynek e törvények létüket köszönik, a francia forradalmi eszméknek nagy befolyása volt.

Egy francia közigazgatási író, a francia és spanyol önkormányzati viszonyokat párhuzamba téve, nem különbözésük, sőt épen feltűnő hasonlóságuk által vallja magát meglepetve; a fentebb idézett törvények tanulmányozása nagyon is meggyőz ez állítás igazságáról. minél fogva előadásunkban a legrövidebbek lehetünk.

Spanyolország önkormányzata megyéket (provincia) és községeket (pueblos) ismer.

A megye hatáskörébe az 1812-iki törvények ép úgy, mint az 1843-ikiak csak a helyi ügyeket sorozzák, s azt a megye lakossága a francia *département conseil* generaljának mintájára megyei bizottság által tanács és határozat alakjában gyakorolja, a kivitel a megyefőt (gefe superior) illetvén, ki mint az állami adminisztrációnak a megyében feje, a központból nevezetik ki.

A megyei bizottság hatáskörébe majd ugyanaz tartozik, mi a francia *départementébe*, u. m. adórepar-tírozás, megyei közmunkák létesítése, a megye gazdasági érdekeinek emelése, a tanügyre befolyás, a községek fölötti felügyelet; adót pótlékul nemcsak a direkt, hanem az indirekt állami adókhoz is vethet ki mindenikhez  $\frac{1}{10}$  arányban.

Nevezetes különbség állott azonban be az 1843-iki törvény által politikai tekintetben. Az 1812-iki alkotmány a megyei bizottságoknak megadja a jogot, felügyelni, vajjon megtartatnak-e a törvények a megyében? nem fordulnak-e elő visszaélések az állampénzek



hova fordításában? minden esetekben kötelességükké tétetvén, arról a cortesnek jelentést tenni; ezenkívül az 1812-iki alkotmány felruházta a megyéket a petíciónálás és inicitativa jogával. Az 1843-iki törvény elvette tőlük e jogokat és egyenlővé tette őket a francia (département gyűléseivel).

Minden községnek (pueblos) van választott képviselője (ayuntamiento), polgármestere (alcade) és tanácsnokai (regidor) az 1812. és 1823-iki törvények szerint; az 1843-iki törvény már a királynak vagy a kisebb helyeken a megyefőnek tartja fenn a polgármesterek és helyetteseik (tenientes de alcade) kinevezését.

A képviselőség, az alcadi, a tanácsnoki tisztt nagyobbára ingyenes s a választás vissza nem útasítható, ennek következtében a szolgálati időtartam rövid, a 23-iki törvények az alcadokét egy, a tanácsnokokét két, a 45-iekét két és négy évre határozták, a tiszttüket letévők egy szolgálati idő alatt mentességgel bírván.

A képviselők csekély számúak. Madridban 46 tagot számlál. Hatáskörükbe tartozik a helyi rendszet is, holott Franciaországban az kizárólag a maire reszortjába tartozik, ennek lévén joga „ordonnances et réglements de police“-t kiadni, mire a spanyol ayuntamiento is felhatalmazták; szintúgy a képviselők nevezik ki az alsóbbrendű hivatalnokokat.

A 45-iki rendezés szerint a képviselő ülési titkosak; szigorúan meg van tiltva politikai tárgyakat tanácskozása körébe vonni, s arra nézve petíciókat beadni, mire előbb jogosítva volt.

A községi szükségletek fedezésére az állami adók  $\frac{1}{4}$ -éig terjedhető községi adók szolgálnak. Különösen virágzanak az octroik, a fogyasztási, használati és termelési szerek számtalan neme esik alájuk.

A harmadik latin faj, az olasz az 1865. előtti önkormányzata a francia és spanyolhoz nagyon hasonló rendezést mutat; csak hogy départementjaiban a belga provinciális szervezés nyomait észlelhetni és a közsé-



gek bizonyos nagyobb önállósággal bírnak, az újabb 1865-iki legge communalét minden igyekvésünk mellett sem szerezhettünk meg, átmegyünk a belga önkormányzat ismertetésére.

## Belga önkormányzat.

### I.

#### Általános jellemzés.

Anglia ősi arisztokratikus alapú selfgovernmentje mint unicum áll a maga nemében, formái szépek, de speciális állami és társadalmi, másutt nem létező tényezők kifolyása lévén, csakis egyes irányelvei rejtenek magukban általános érvényű tanulságokat.

Belgium alkotmánya az újabb államalakulás teremtménye, a történeti mult fölötté alarendelt szerepet játszik benne az újkori államtheoriákhoz képest, s minden részét az állampolgárság elve hatja át a történeti mult helyett, melynek Angliában oly nagy a hatalma.

Éppen eme körülmény fölöttébb érdekessé teszi Belgium önkormányzati viszonyait, aki azonban a belga alkotmányossággal arányos önkormányzatra vél találni Belgiumban, némi csalódással végzendő e részben tanulmányait.

„A belga önkormányzati szabadság azon időszaka, hogy Dumortierrel szóljunk, midőn a belga városok pompás épületeiket emelték, ama csatornák készültek, melyek Belgiumot minden oldalról szeldelik, ez időszak bizonyára nem ma van.“

A belga önkormányzat nem áll arányban az alkotmány többi részeivel, s habár nagy haladást mutat a szomszéd rokon nemzetéhez, a vizsgáló nagyon igaznak találja Marichal szavait: „Jóllehet községi törvényünk felvilágosodott s szabadságszerető emberek műve és nagyon széles alapon áll, mégis ép oly kétségtelen, hogy fölöttébb telítve van az administratív cen-



tralizáció eszméivel, melyeket őseink a francia uralom alatt szívtak magukba."

Az adminisztratív centralizáció karjai ölelik át a belga önkormányzat nem nagyon izmos testét s szabad mozgásában, lélekzetvételében gátul szolgálnak neki.

Vannak azonban elvei és intézményei, melyekben az önkormányzati szabadság majd egyenes támasszal bír, majd bennök a jövő fejlődés csirája rejlik s az egész átlegő szellem mutatja, hogy itt más téren állunk, mint a *contentieux* hazájában.

Ily intézménynak tekinthetni a megyék állandó bizottságát (*Deputation permanente*), mely által egyrészt a községek emancipálván az állami adminisztráció tutelája alól, másrésze pedig maguk a megyék puszta francia mintájú *conseils* helyett, fejlettebb önkormányzati testekké alakultak.

A belga önkormányzat tárgyát a helyi érdekű ügyek képezik, van ugyan némi befolyásuk az államiakra is, ez azonban elég alárendelt.

Az alkotmány 31. cikkelye kimondja, hogy a községi és megyei ügyek ezek gyűlései által intéztessenek, adók csak általuk szavaztassanak meg, hozzátéve a „fensőbb jóváhagyás sérelme nélkül a törvényben körülírt esetek és módok szerint”; de ezen jóváhagyás fölötté sűrű s az önkormányzatot szerfölött korlátoló.

Az önkormányzat súlypontja itt is mint Franklonban, a gyűlésekben fekszik, az önkormányzati testek csak határoznak, a kivétel a központból kinevezett hivatalnokokat illeti, egyedül az alsóbb rendűekre nézve bírnak választási vagy *candidationalis* joggal.

Az önkormányzati adók kivetése szabadabban van rendezve, mint Franciaországban, az adónemek megválasztása az önkormányzati testeket illeti, adó-maximumok nincsenek, azonban a felsőbb jóváhagyás mindig megkivántatik. Egységes elvvel az önkormányzati adórendszer nem bír; az 1860-iki nagy fontosságú reform óta is, az ingatlanok adója mellett nemcsak más



direkt adópótlékok, hanem helyi személyes adók (cotisations personelles) is szerepelnek.

A belga önkormányzat közép helyet foglal el a német és francia között, megfelelőleg a belga nép jellemének, mely a két előbbinek több jó tulajdonságát egyesíti magában.

A belga önkormányzatnak két formája van: a megye (province) és a község (commune).

## II.

### A belga önkormányzat formái.

#### a) A megye. (Province.)

A megyék szervezetét az 1836-iki április 30-iki és 1848-iki május 20-iki törvények határozzák meg.

A megyék részint az állam közigazgatási kerületeit képezik, részint helyi ügyeikre nézve önálló létezetek.

Az állami közigazgatásban befolyásuk nagyon csekély, saját ügyeiket önálló személyiség jogával intézik, s felsőbb hatóságként járnak el a kebelbeli községek viszonyaira nézve.

A megye: gyűlésében (conseil provincial) személyesítettik; tagjai a kerületként választott képviselők, kiknek száma megyénként különböző, legtöbb van a nyugati Flandriában 73, legkevesebb Limburgban 52. Választó, ki állami képviselő választására jogosítva van; választható minden 25 éves belga, ki polgári és politikai jogainak élvezetében van. A megye-gyűlésből kizárva az országos képviselők és a szenátus tagjai, állami vagy megyei hivatalnokok, két közel rokon egyszerre. A megyei képviselőt 4 évre választatik, fele minden 2 évben kiesvén.

A megyegyűlés minden év júliusának első kedden tartatik, ezenkívül csak királyi dekrétum által hivatik össze rendkívüli esetekben. A megyei képviselők fizetést nem húznak, a távolabb lakók fuvarbért és 5



franknyi napi pótlékot kapnak. A gyűlések két hétig tartanak, szükség esetén egy héttel meghosszabbíthatók és nyilvánosak; elnököt, alelnököt maguk választanak.

A törvényben meghatározott időn és helyen kívül gyűlést tartani 6 hótól 2, sőt 4 évig terjedhető büntetés terhe alatt tilos.

A megyegyűlésen jelen van s ha szólni akar kihallgatandó a megye-kormányzó, mint a központi kormány képviselője. Ő ellenőrzi a megyegyűlést s ha ez határozatával a törvényt sértené, azt felfüggesztheti.

A megyegyűlés, mint az állami adminisztráció részese, kiveti községenként az állami adót, kandidálja az első folyamodású törvényszék elnökét s alelnökét, továbbá a főlebbvitelinek ülnökeit s joga van állami ügyekben petíciókkal a törvényhozáshoz fordulni.

Intézi azután saját helyi ügyeit, kezeli vagyonát, 10.000 frankot meg nem haladó elidegenítésre teljes szabadsággal bírván; építi a megyei utakat és csatornákat, a megye más közgazdasági és kultúr érdekeiben intézkedéseket tesz, adminisztrálja a megyei tébolydákat, lelenházakat s a községeknek vásárló-jogot ad.

A rendőrségre nézve helyi statutumokat alkot, 8 napig terjedhető fogság és 200 franknyi bírsággal büntetvén azok áthágóit.

Az állami és megyei utak osztályozására nézve csak véleményező szavazata van.

A hatáskörébe eső tárgyak iránt más megyékkel levelezni, vagy a megye lakosságához kiáltványokat bocsátani, csak a megyekormányzó beleegyezésével van jogosítva.

A megyegyűlés határozatai 40 nap múlva emelkednek érvényre, ez idő alatt jogosítva van a király a megye törvénybeütköző, vagy a közjával ellenkező rendeleteit megsemmisíteni.

A megye budgetje, miként a franciáé, köteles és fakultatív részre oszlik; előbbinek tételei kö-



rülbelül ugyanazok, mint a franciában, utóbbié, miután a belga megye szabadabban mozoghat, különböző és változatosabb. Fedezetül megyei adók alkalmaztatnak, a megyei javak oly jelentőséggel nem bírván, mint Franciaországban. A megyék az adónemek megválasztásában, a fogyasztásiakat kivéve, szabadon intézkednek; legfőképp az állami direkt adókhoz vetett pótlékok (centimes additionels) alkalmaztatnak, ezenkívül a megye vámot szed az általa épített úton s alkalmaz eb- és marhaadót, utóbbi tulajdonkép adónak nem nevezhető, mert belőle a megyebeli gazdák ragály által elhullott marháikért segélyeztetnek, úgy hogy a marhaadó kényszerített állatbiztosítás jellegével bír.

A megyei adók maximumát a törvény nem határozza meg, azonban minden budget királyi jóváhagyásnak van alávetve.

A megyegyűlés határozatait nem saját tisztviselőivel hajtja végre; a megyei törvény 124. cikkelye nyíltan rendeli: „A megye vagy állandó bizottsága határozatainak végrehajtása egyedül a megyekormányzót illeti. A megyei kormányzó azonban állami hivatalnok, ő vezeti az állami igazgatást a megyében, ellenőrzi a megyegyűlést s végrehajtja annak törvényes intézkedéseit. A belga megye e részben a francia elvuralmát mutatja, mely szerint a határozásnak szigorúan el kell különböznie lenni a végrehajtástól; e magában helyes elvet oda módosította a francia felfogás, hogy a végrehajtás közegei nem indulhatnak ki a képviselők- és gyűlésekből, hanem mint közhatalmi jogok gyakorlóinak a központból kell kinevezetnük.

A belga megyegyűlés nevez ki ugyan megyei hivatalnokokat, de azok alárendelt szerepet viselnek, a megyei adminisztráció a kormányzótól függ; van candidationalis joga a megyei jegyzőre greffier provincial) nézve, kit a király a 3 felterjesztett közül nevez ki; a jegyző egyszersmind a megye levéltárnoka és pecsétjének őre, a megyei kiadványok általa jegyeztetnek; fizetése 5000 frank.



Ámbár a belga megyének e szerint nincsenek tisztviselői — mert bármily fontos legyen is az általok kandidált jegyző a megyei adminisztrációban, külső hatósággal az nem bír — mégis nevezetes haladást látnunk szervezetében azáltal, hogy hatásköre a tényleges adminisztrációra is kiterjesztetett. A megye ugyanis folyton figyelemmel kíséri határozatainak végrehajtását állandó bizottsága által, mely 6 tagból áll és a gyűlés által 4 évre választatik. Miután a bizottsági tagok folytonos jelenléte szükséges, évi 6000 frank fizetést kapnak, melynek feléből egy alap (fonds de présence) alakíttatik, a tagok közt negyedévenként az ülésbeli jelenlétök arányában kiosztandó.

Az állandó bizottság elnöke a kormányzó, kinek szavazata is van, de nem döntő.

A bizottság határoz az adminisztráció folyó ügyei, azon törvények végrehajtásának módozatai iránt, melyeknél a közbenjárása megkívántatik, vagy ahol a kormány által kikéretik. Határoz halasztást nem tűrő, különben a megyegyűlés elé tartozó ügyekben, kivéve a budgetet, a candidációkat és kinevezéseket; határozatait közölni tartozik a megyegyűléssel, mely azokat a jövőre nézve megmásíthatja, megtörtént végrehajtásukat ily módosítás nem érintvén. A megye pénztárai a bizottság rendelkezése alatt állnak, fizetések csak utalványozásra történhetnek.

Az állandó bizottságnak joga mindazon ügyekben, melyek hatáskörébe tartoznak, az illető hivataloktól pontos tudósításokat igényelni, esetleg kiküldött biztosai által személyes meggyőződést szerezni.

Évenként előterjesztést tesz a megyegyűlésnek a megye állása, a tett kiadások és bevételek, a jövő évi budget iránt, s indítványokkal lép fel a megye ügyeiben.

Mint a községek fölé rendelt hatóság, jóváhagyja azok határozatait és budgetjét a törvény által körülírt esetekben, némely királyi jóváhagyást igénylő tárgyaknál véleményyt ad s végre ítélt a községek ügyeiben



támasztott adminisztratív panaszok fölött. Az állandó bizottság eme felügyeleti joga által nagy hatalmat gyakorol, kiterjedvén az a megyében levő nemcsak falusi községek, hanem a legnagyobb városokra is.

*b) A község. (Commune.)*

A belga községek szervezetét az 1836. március 30. és 1842-iki törvények szabályozzák.

E törvények városi és falusi községek közt nem tesznek különbséget s csakis a megyéktől függésükben találunk kétféle fokozatot. Belgiumban ugyanis sok apró község van, 2537 községe közt 1296 ezernél kevesebb lelket számlál, utóbbiak fele pedig épen száznál kevesebb lakosú; ily jelentéktelen és csekély tehetségű létezetek nem képesek a megyékkel egyenes érintkezésre s azért kerületi biztosok (commisaires d'arrondissement) felügyelése és képvisellete alá helyezvük s csak az 5000 lakosnál többel bírók állnak a megyével közvetlen összeköttetésben.

A községek általán véve nem mozoghatnak sok szabadsággal, kormány és megye, utóbbi állandó bizottságával, szigorúan ellenőrzi és gyámolja őket.

„A centralizáció ragadós baj, a kormány magasabb köreiből leszállt a megye kormányzatába“, — mondja Marichal, mi nagyon is igaz, a községek ügyeik adminisztrálására ép úgy mint hivatalnokaira, fensőbb hatóságtól függvén.

A községi vagyonviszonyok hasonlóan szabályozvák, mint Frankhonban, a községek szervezete azonban más.

A községi választójog a 2000 lakóval nem bíró községekben az államinál alantibb, 15 frknyi census-tól függ, a többiekben magasabb, 1500 lakoson felüliekben 42 frknyi direkt adótól föltételeztetik. Helyben lakás azon évi január elsejétől kívántatik, melyben a választás végbe megy.

A községi választók alakítják a képviseletet; a polgármester (bourgmestre) és a tanácsnokok (éche-



vin) a kormány által neveztetnek ki, utóbbiak a képviselők, előbbi pusztán a választók közül; a polgármester a király, a tanácsnokok a megyekormányzó által foszthatók meg hivataluktól a megyegyűlés egyező véleménye mellett. A tanácsnokok száma 20.000 lakónál csekélyebb számú községekben 2, ezenfelül 4; velük s a polgármesterrel s képviselettel a községi hatóság 1000 lakón aluli községekben 7 tagból áll, 70.000 lakon felüliekben 31-ből.

Képviselők, tanácsnokok és polgármester 6 évre terjedő hatáskörrel bírnak, a választási év októberének utolsó szerdáján választott képviselők fele 3 év múlva kiesik.

A határozás és ellenőrzés jogával felruházott képviselők s a kivitellel megbízott polgármester és tanácsnokok között nincsen azon szoros válaszfal, mint a francia önkormányzatban, a községgyűlés mindezen elemeket összesíti s benne polgármester és tanácsnokok, kivéve a rájuk vonatkozó ügyekben, szólási és határozási joggal bírnak.

A községgyűlés hatásköre a községi vagyon mi-kénti élvezésének meghatározása, a helyi igazgatásra és rendőrségre terjed ki, ezenkívül szétosztja a községre eső adókat és felügyel a helyi jótékony és művelődési intézetekre.

A község gyűlései nyilvánosak, ha a budget, felveendő kölcsönök vagy községi vagyon elidegenítéséről van szó,  $\frac{2}{3}$  szótöbbséggel ilyenkor is titkosakká tétethetvén. Annyiszor gyűlhet össze, a hányszor azt a községi ügyek megkívánják. A községi vagyon elidegenítése, bérbeadása, kölcsönfelvétele, ha ennek összege 1000 frankot vagy a rendes budget  $\frac{1}{10}$  részét meghaladja: a király, ezen alul az állandó bizottság jóváhagyását igényli; hasonlólag a király beleegyezése szükséges: vámok felállítása, új községi adónevek behozatalához, a király mindez esetekben az állandó bizottság véleményét tartozván kikérni. Az állandó bizottság megegyezése szükséges a község bud-



getjéhez, a községi számadások általa ellenőriztetnek, a községnek nem szabad engedelmé nélkül pert kezdeni, ez kívántatik vicinális utak és ösvények kihasításához, ez a községi vagyon élvezetéről való intézkedésekhez, vásárpénzek, vágószékek és mértékeket illető rendszabályok és illetékek megállapításához, rendőri szabályok kiadásához, belső ügyrendének meghatározásához.

A végrehajtást a polgármestert illeti a tanácsnokokkal, kezükben van az állami adminisztráció is; községi dolgokban való eljárásuk felett ugyan a képviselőlet ítél, de felfüggesztésük vagy letételük a király s az állandó bizottságtól függ. A polgármester és a tanácsnokok alatt álló hivatalnokokat a képviselőlet választja, így a jegyzőt és a pénztárnokot, a községi adóhivatalnokokat, a közintézetek tisztjeit, a szakembereket, mint mérnököket, építészeket, orvosokat, tanítókat stb. továbbá a rendőrbiztosok segédeit, mindezekből csak a jegyző és pénztárnok szorulván az állandó bizottság megerősítésére. A képviselők kandidálják a községi rendőrbiztosokat, a tűzoltók és polgárőrség tisztjeit, a mezei és erdei rendőrök (csőszöket, kerülőket, gardes champêtres, gardes forestiers) kik azután különböző fensőbb hatóságok által erősíttetnek meg.

Hátra van még a községi adókról és budgetről szólani.

A községi budget tételei nem sokban különböznek a franciától, de teljesen elütők a fedezetül rendelt adók, főleg az 1860-i reform óta.

A községek önadóztatási jogát, noha fensőbb jóváhagyás által korlátolva, az adónemek megválaszthatása, a községi önálló adókezelés, és az adómaximum hiánya biztosítják.

Mindenekelőtt megjegyezzük, hogy a természetbeli szolgáltatások a községi adók egy részét képezik, megválthatásuk azonban ki van mondva. A vicinális utak  $\frac{1}{4}$  részben természetbeli szolgáltatásokkal épülnek, a többi  $\frac{3}{4}$  rész speciális útheadóval fedeztetik.



A községi adók egy részét az állami direkt adókhoz kapcsolt pótlékok képezik, de ezek mellett helyi személyes adók (cotisations personnelles) éppoly mértékben szerepelnek. Utóbbiak biztos alap és egyenlőség nélkül lévén, fölötté önkényes természetűek, valóságos fejadó (capitations) jellegével bírnak és méltán a belga községi élet árnyoldalának tekinthetők. A vagyon, fogyasztás és állami személyes adók arányában kellene kivettetniök, de a községek e részbeni praxisa nélkülöz minden alapot és egyenlőséget. Ily községi adókötelezettség  $\frac{1}{4}$  évi helybenlakással kezdődik, ami a községek által szintén nem tartatik meg pontosan. A személyes községi adók 1859-ben 4 millió frankot tettek, éppen mint a direkt adópótlékok. Káros voltuk s igazságtalanságuk ellen általános a panasz, de a 60-i reform nem bírta őket elszöporítani.

A belga községek nevezetes pénzforrását, az octroikat a sokszor említett 1860. júl. 18-i törvény megszüntette. A teória és praxis általános ellenvetései a helyi fogyasztási adókra nézve, itt még különös okok által támogatattak. Az octroik Belgiumban fölöttébb elfajultak, a legszükségesebb élelmi szerek, a fogyasztás szám-talan tárgyai, s más forgalmi és termelési dolgok alája vették; a községi kevésbé ellenőrzött kezelés fokozta a rendszer hiányait s a forgalom nagy akadályozása — a belgiumi sűrű népesség mellett — hozzájárult a szegény osztály panaszaihoz, mely az octroik által főleg nyoma volt. Ellenük már 1848 előtt számos hang emelkedett, 1858-ban Brabant megye képvisellete lépett az octroik megszüntetése tárgyában egy kérvénnyel és tervvel a képviselőház elé s a kérdés mindinkább országos fontosságúvá lőn. A képviselőház a pénzügyminisztériumhoz tette át a kérvényt, mely e célból két elsőrangú hivatalnokát Angliába küldte az ottani helyhatósági adózás tanulmányozására. A kérdés végre annyira megérett, hogy a kormány az octroik eltörlésére vonatkozó törvénnyel lépett föl, s az így jövedelmeikben megcsontított városok részére egy, főleg állami fogyasztási



adókból szenvedő községi alap (fond communal) létesítését hozta indítványba. A törvényjavaslat keresztülment, a postajövedék egy része, a kávé, cukor, sör, bor, szesz és ecet fölemelt accise-e a községi alapnak meghozta az évi 15 milliót, melyet az állam azután eloszt a községek között. — Az octroik eltörlése, megszűnván az általa okozott bajok, jól hatott az országban, erre nézve a vélemények egyezők, de a helyettesített rendszernek, s igénytelen nézetünk szerint méltán, sokan ellenségei.

Az új rendszer által a községek önállósága erős csorbát szenvedett: központból utalványozott adók és önkormányzat ellentétes fogalmak.

Az újítás könnyű volt és kényelmes; de nem igazságos; mi jogon követelhetni, hogy az országnak eme végén levő lakosa drágább kávéat igyék azért, hogy a másikon levő városnak jó kövezete és szép sétányai legyenek.

A fond communal hasonlít a francia départementok fentebb említett fond communjéhez, de még centraliztikusabb jelleggel bír, mert a megyei célok, főleg melyekre a fond commun fordíttatik, általánosabb érdekek, ami a községekről nem mondható. A fond communal lépés a kommunizmus felé, ami a centralizációval együtt jár, mindkettő tagadása lévén az egyéni önállóságnak, mely az önkormányzatban találja hathatós támaszát, politikai és pénzügyi tekintetben egyaránt.

Valamint törvényhozása és más állami intézményei úgy önkormányzatában is Hollandia egy úton jár Belgiummal, provinciális törvénye és gemeendewetje (községi törvénye) az itt fejtegetettekkel megegyező elveket tartalmaz.



## Német önkormányzat

### I.

#### Általános jellemvonása.

A német államélet újabbkori fejlődésében, összehasonlítva azt a latin fajokéval, az önkormányzati elv egyre nagyobb hódításokat tesz. Bármely államát tekintsük a német népnek, a törvényhozások mindenütt kiváló figyelmet fordítanak és fordítottak majd a meglévő önkormányzati alapok továbbfejlesztésére, majd a hiányzók letevésére.

A hajdan oly hatalmas német városok tradíciói nem haltak ki mai polgársága emlékében s az éjszakai részek rendi osztályai a selfgovernment némely elveit napjainkig fenn bírták tartani a provinciákban és kerületekben.

A német államfejlődésnek nincsenek túlcentraliztikus hajlamai s eltekintve a német egységi törekvésektől, az államok törvényhozásai, szemben a latin törzsekkel, nem terjesztik ki szerfölött a centralizáció határait. Poroszország centralizáció nélkül ugyan nem emelkedett volna oda, hol ma áll s mégis e centralizáció keretében fennmaradtak az önkormányzat több nagy elvei s a részek történeti csoportosulásának kinyomata. A francia befolyástól áthatott rajnai provinciáknak tetemesen elütő belélete, adminisztratív szervezete van, mint a keletieknek, más van Westphálnak, más Hohenzollernek, tekinteten kívül hagyva a mai vizsgálódások körén túl eső új annexiókat. De ezen történeti tények s a porosz rendi osztályok önkormányzati tendenciái mellett, nem kevésbé jellemző az állás, melyet a porosz kormány e kérdésben már e század elején elfoglalt. Az 1808-i provinciákra vonatkozó törvény azoknak nevezetes részt kíván adni az álladalmi igazgatásban, hogy a provincia megbízottjai által „a közigazgatás a



néppel érintkezésbe tétessék“, hogy a megbizottak „a nép körül szerzett tapasztalataikat hasznosítsák“ — és közelebbi meggyőződést szerezzenek az állami igazgatásról „és ezt a néppel is közöljék“. Stein a nagy porosz reorganizátor, bűnül rója fel az államnak, mely nem iparkodik a jómódúakat, kik életfenntartási gondok által nem gyötörtetnek, az államigazgatásban hasznosítani, tiszteleti hivatalokra alkalmaztatni.

És ha e század második tizedében délnémet új államalakulásokban irányadóvá vált francia doctrínákkal az önkormányzat nagyon szűk térre szorult is, a törvényhozások újabb tárgyalásai az önkormányzati irányzat egyre nagyobb erősödéséről tanuskodnak.

Ez önkormányzati törekvések hatalmas támaszául jelentkezik a német tudomány, kimutatva az önkormányzati elv további folyamányait, feltüntetve a viszonyok organikus összefüggését, melyeket elve felölel és magába zár.

A német államok önkormányzati viszonyai változatos és fontos adatokat szolgáltatnak az egész kérdés megbírálásához. A gáncsolhatlan közigazgatással bíró Poroszország, mind organizációjukra, mint hatáskörükre nézve nem jelentéktelen önkormányzati testeivel, Schleswig-Holstein a régi német városi jogot fenntartott városi szerkezetével, a kis Oldenburg közigazgatási (speciális célú) községeivel (ott úgynevezett Acht vagy Bände), a badeni és württembergi községek nagy községi vagyonukkal (Allmendgut) a német nép szórva nyosan mutatkozó önkormányzati rendszerének mindannyi érdekes darabjai. Sokhelyt túlságos állami gyámkodást, csekély hatáskört, s nagy bátortalanságot találunk, s látva hányféle választási kollégium szürecskéli össze egy község vagy város tisztviselőit, csak kételkedve szólhatunk önkormányzatról s mégis a másrészt mutatózó municipális szellem, tiszteletbeli hivatalok, helyesen fejlett önkormányzati adórendszer, e kisebb körbeli célszerű rendezések mutatják, hogy meg vannak a szükséges alapok, csak tovább kell építeni.



Ami már most a német önkormányzat sajátos, a többitől elütő természetét illeti, az a következőben foglalható össze.

A német fölfogás mindenekelőtt különbséget tesz az önkormányzat saját helyi és az állam által ráruházott állami adminisztrációban való hatásköre között (Selbständiger Wirkungskreis, Übertragener Wirkungskreis) miután a német községekben és városokban az önkormányzati tisztviselők kezelik az állami adminisztrációt is, mint a kormány megbízottjai és hivatalnokai. A német önkormányzat az angol és francia összeegyeztetésén alapul, a történeti jogon nyugvó municipalizmus, s a rendi jellegű kerületi önkormányzat kezdet fog a francia sablónszerűséggel s a két elem összeolvadása adja meg annak sajátos természetét. Saját választása- és parancsától függő tisztviselőivel, sokhelyt az állami adminisztrációt önállóan is felölelő hatáskörével, nobile officiumaival, az angolra emlékeztet, míg másrészt, ha e választási jogát sok helyen teljesen a kormány önkényétől függőnek s az állami adminisztrációban összes részvétüket francia conseilek mintájára szervezett Rathok által képviseltnek tapasztaljuk, a francia elvvel rokonságra ismerünk.

Az egyes államok önkormányzatának előadása igazolni fogja az itt általánosságban mondottakat. Az egyes államok vázolásában két fő csoportot különböztetünk meg, az északit és a délit, nem a legújabb alakulások tekintetéből, hanem mert a két rész a jelen tárgyalás szempontjából lényegesen eltérő rendszereket mutat.

Az államok közül a kérdésünkre legérdekesebbeket szemeltük ki, az északiból Poroszországot, Schleswig-Holsteint és Oldenburgot, a déliekből Badent és Bajorországot.



## II.

## Északi államok.

a) *Poroszország.*

A porosz állam közigazgatása az e század elején történt rendezés alkalmával provinciális hatóságainál túlnyomólag bürokratikus jelleget kapott, a kormány által tervezett önkormányzati újításokból a provinciákban misem valósult meg, s azok igazgatása bürokratiko-collegialis Provincial-Regierungok kezeibe téte-  
tett le. A kerületekben, a városokban a fennlevő institúciók több kíméletben részesültek, s a francia adminisztratív doktrinák mindent agyonegyengető kérlelhetetlensége még az akkori véstelmes időkben is hátrált a honi intézmények előtt.

A porosz önkormányzat lényeges tulajdonságai a következőkben mutatkoznak. Az önkormányzati testek nem pusztán adminisztratív tanácsok, hanem jogi személyiséggel, saját tisztviselőkkel bíró létezetek. A porosz önkormányzat a selfgovernment egyik sarkelvét, a tiszteletbeli hivatalt fenn bírta tartani; a magas, az állami hivatalnoksággal egyenlő képzettséget igénylő Landrathság ingyen láttatik el, szintűgy a kisebb hatáskörű s állami vizsgákat nem igénylő, de azért nem kevésbé fontos Amtmann-ság a nobil officiumokhoz tartozik.

De lássuk az egyes formákat.

a) A provincia. Mai nap a legjelentéktlenebb valamennyi önkormányzati formák között. Bír jogi személyiséggel, vagyonnal s csakis ez utóbbira nézve nevezhető valóságos önkormányzati testületnek, mert itt mind határozási joga, mind azt végrehajtó állandó közegei vannak. Különben a provincia csonka önkormányzati test csak provincial Landtagja lévén, saját állandó hivatalos közegek nélkül. E Landtag a nemesi, városi és parasztrend képviselőiből áll. Hatásköréhez tartozik: megválasztani a jövedelmi adót becselő bizott-



ság provinciális tagjait, küldöttséget nevezni ki a hadsereg mozgósítása esetében, a szolgáltatások egyenlő felosztására, adminisztrálni a provinciális utakat, amennyiben alapjuk van hozzá, szintűgy a provinciális tébolydákat, süketnémák, ínségesek intézeteit, vezetni és befolyjni a tűzkár elleni biztosítás és hitel ügyére. Szükségleteit nem adó, hanem csak meglevő alapjaiból fedezheti.

b) K e r ü l e t (Kreis). Másként alakul a viszony a kerületekben. A kerületek a provinciának, mint állami adminisztratív területnek alosztályai; de emellett, sőt mint ilyenek, is jelentékeny önkormányzati jogokkal bírnak.<sup>1</sup>

A kerület jogi személyiséggel, határozó közeggel (Kreistag), saját hivatalnokokkal és kerületi adóval bíró önkormányzati test.

A kerület gyűlése, (Kreistag) áll a főrendű és lovagjóságok uraiból, a városok és községek küldötteiből. Ezen gyűlések kezelik a kerületi ügyeket, építtetik a kerületi utakat, repartírozzák a kerületre eső állami adókat és szolgálmányokat, kinevezik az adóbecslő és reklamationális bizottság kerületi ülnökeit, kandidálják a Landrathot és melléje segédekül a kerületi küldötteket és befolyznak a községi adminisztrációra.

A Landrath a kerületi igazgatás feje, melléje több alárendelt hivatalnok választatik; a Kreistag a lovagjóságok birtokosaiból szemeli ki Landrath-jelölteit, akik közül a király egyet megerősít. A Landrath nemcsak a helyi, hanem az állami adminisztrációt is viszi kerületében, s e részben a Provincial-Regierungtől függ a központi kormány által elbocsátható, ennek disciplináris hatalma alatt áll, de már egy 1817-i Cabinets-order megadja neki a jogot, károsnak vélt rendeletek

<sup>1</sup> A legújabb törvényjavaslat szintén 3. osztályt állít fel: I. Nagybirtokosok, vagyis 2000 tallér tiszta jövedelemmel bírók, II. városok, III. falusi községek. A szavazatok a három osztály közt birtokaránylag osztandók fel, de az első a szavazatok felénél többel nem bírhat.



ellen felírhatni; a kerületi ügyekre nézve a Kreistag által ellenőriztetik.

A Landrath hivatalát ingyen tölti be, valamint segéde a Kreisdeputirte is, de meg van engedve a gentleman tisztviselőnek állami költségen jegyzőt maga mellé venni.

A Landrath mint állami és kerületi tisztviselő, mint a községeket ellenőrző hatóság a porosz adminisztráció főfontosságú tagja, bírja a kerület bizalmát, mely kijelöli s bár a kormány által neveztetett ki, független tőle, mert tisztségből szolgál, s emellett magas képzettsége az alája rendelt kezelő hivatalnokokkal, elég biztosítékot nyújt az ügyek helyes vezetése iránt s megkímél sok költséget, aminthogy részben a Landrathi tisztségnek tulajdoníttatik azon alacsony százalék, melyet Poroszországban a brutto jövedelemből a kezelés fölemészt. A Landrathi tisztség ősi, hagyományos voltán<sup>1</sup> kívül, praktikus fontossága által érdemli ki ama nagy tekintélyt, melynek általában örvend.

A kerületek határozási joguk mellett időnként mint a hivatalok tanácsadó közegei is használtatnak s szabad kérvényezési joggal bírnak.

Szükségeit a kerület vagyona jövedelmén kívül, kerületi adóval fedezheti, mely a kormány megerősítésére szorul, mint általában másnemű határozatai is.

A kerületek új rendezésnek néznek eléje, melyben a feudál párt, sokrészt szolidaritásban feudál jogaival nagyobb önkormányzatra törekszik, mint a liberális rész; utóbbi noha meg akarja szüntetni a magánjog címén gyakorolt közhatalmi jogozatokat, mint a lovagjóságokkal összekötött rendőrséget, teljesen méltányolja a nagyobb fekvő birtok jelentőségét az önkormányzatban s újabb tiszteletbeli hivatalok körébe akarja vonni azok tulajdonosait a helyi politika kezelésére szervezendő Amtshauptmann-ságok által, külön-

<sup>1</sup> A mult század végén a Landrath még kizárólag a birtokos nemesség választott tisztviselője, s csak amint az abszolút monarchia a feudál önállóságot megszünteté, lett közállami tisztte is.



ben a liberális párt is megtartja a kerületek elemeinek osztályvonását (nagybirtok, városok, parasztok) s a birtokhoz arányló szavazatot, azon korrektívummal, hogy a nagybirtok a szavazatok felénél többel nem bírhat.

c) A városok. A porosz városok<sup>1</sup> jogi személyiséggel bíró s ügyeiket önválasztotta tisztviselők által intézik. Hatáskörük, helyi ügyeiken kívül, kiterjed az államiakra is, utóbbiakat mint az állam mandatáriusai, attól teljes függésben kezelvén, így a legtöbb városban az álladalmi poticia és az adminisztráció többi része a városi tisztikar kezében van.

Minden város bír képviselettel, tanáccsal, tisztikarral és városi adóval.

Cselekvő választási képességgel bírnak a városban egy évig lakó s önálló iparüzlettel bírók, fekvőségek tulajdonosai s a jövedelmi adó alá esők; a választók adójuk mennyisége szerint 3 osztályba (Wahlkörper) soroztatnak, mindenik a képviselet  $\frac{1}{3}$  részét választhatja, anélkül, hogy csak saját osztálybeliekre lenne szorítva, azonban a ráeső kontingens felét házbirtokosokból kell kiszemelni. Ezen városi önkormányzatban való részesülés, miután 1867 óta a szabad települési jog az északnémet szövetségben meg van állapítva, nincs többé polgárdíjtól (Bürgerrechtsgeld) föltételezve, de igenis létezik az úgynevezett Einkaufsgeld, amely által az egyes városi (élvezeti és segélyezési) intézetek kedvezményeire szereztetik meg a jog.

A városi képviselet (Stadtverordneten) 6 évre választatik, királyi és városi hivatalnokok, bírák, papok, atyafiak és testvérek — utóbbi három egyszerre nem lehetnek tagjai.

A képviselet körébe a községi ügyek intézésén

<sup>1</sup> A porosz városok háromféle szervezettel bírnak, amint a keleti tartományok, vagy a rajnaiak vagy végre Westphálban fekszenek; az 1851-i szabadelvű törvény 52-ben hatályon kívül helyezett s jelenleg a városok az 1855. és 1856-i törvényekben bírnak alkotmányukat; mi itt azok fővonásait egybefoglalva adjuk.



kívül, a tanácsnokok (Schöffen) és a polgármester megválasztása tartozik, az állami adminisztrációt illető rendeletek nem kerülnek a képviselőt elé, ezek a végrehajtásukkal megbízott polgármesterhez, illetőleg tanácshoz intézetenek egyenest; a képviselőt fölmerülő szükség szerint gyűl össze; elnökét vagy maga választja vagy a polgármester az sok városban. A gyűlésekre a tanács is meghívandó. A képviselőt határozatai, ha a községi vagyoni elidegenítésre, kölcsönökkel terhelésre, a budgetre, statutumokra, a rajnai városokban pör támogatására vonatkoznak, kivéve a fiskus ellen, a kormány megerősítésére szorulnak.

A városok végrehajtószerve a polgármester a tanácscsal; minden polgármesternek vannak helyettesei (Beigeordneten). A tanácsnokok egy része ingyen szolgál s a választottak kötelesek a képviselőt felhívásának engedni, különben elvesztik polgárjogukat s a városi adót a közönségesnél nagyobb arányban kell viselniök; hasonló büntetés alá esnek a képviselői állást el nem fogadók. A polgármester a fizetéses tanácsnokokkal 12, a tiszteletbeli tanácsnokok 6 évre választatnak, s a nagy városokban a király, a kisebbekben a kormány megerősítésére szorulnak; ha másodszori választásnál sem erősítettnek meg a fölterjesztettek, a kormány királyi biztos által gondoskodik ideiglenesen a város adminisztrációjáról, a rajnai városokban maga nevez ki állandóan 12 évre. Nem lehetnek városi hivatalban egyszerre atya és fiú, vő és ipa, sógorok s egyáltalán vendéglősök, a német municipiumok e mostoha gyermekei. A porosz városi tisztviselők nyugdíjigényekkel bírnak. 6 évi szolgálat után fizetésük  $\frac{1}{4}$ , 12 után  $\frac{1}{2}$ , 24 után  $\frac{2}{3}$  részére.

A polgármester és városi tanács azonban nemcsak mint a képviselőt határozatainak végrehajtója működik a város szervezetében, hanem közrehatnak a határozatok hozatalában is és az önkormányzati szabadság egyes rovására azoknak mondhatni bírái, joguk lévén oly határozatok ellen, melyekkel egyet nem értenek, a központi kormányhoz apellálni.



A városi szükségletek, amennyiben a város vagyonából, illetékekből nem telnének, részint az állami adókhoz kapcsolt pótlékok, részint önálló adónemek által fedeztetnek, melyek közt octroik igen jelentéktelenek.

Ha a városok szervezete az önkormányzat nem legelőkelesebb képét tünteti is föl, vannak el nem vitázható előnyei is, kevésbé mondhatni ezt az önkormányzat utolsó formájáról, a községekről.

d) A kö z s é g e k. A községek az úrbériség megszűnte, a közös birtok fölosztása óta mindinkább elvesztették hajdani, főleg a közös együttbirtoklásban mutatkozó természetüket, s mai nap, noha a rendi osztályoktól való függésükben a közigazgatásra nézve bizonyos fokig megmaradtak, egészen más jelleggel bírnak, mert beléletük és belviszonyaik teljesen átalakultak, reálközségekből adminisztratív községekké váltak. A községi birtokfelosztások, a kormány által kiválólág paroltva, már 1763 óta folytak, míg a községek ennek következtében elsatnyulván, 1847-ben újra eltiltattak.

Valamint a városok, úgy a községek is provinciák szerint különbözőleg rendeztettek. Legcsekélyebb önállósággal bírnak a keleti provinciabeliek, hol a nemesi és lovagbirtokok a községi hatóság alól ki lettek véve, csekély népességük és kiterjedésüknél fogva élénk községi életről szó sem lehet. A keleti provinciák 3774 községéből 1719-ben a lélekszám nem haladja meg a 100-at, 1812-ben az 500-at; ide járul, hogy a községek még egyenesen a földesúrtól függnek, ez nevezi ki, a község meghallgatása után, a bírót (Schulze) és két esküdtjét (Schöppen) s kezeli a helyi rendőrséget. Némileg szabadabbak a westpháli községek, exemciók ugyan még itt is vannak. Meg lett engedve azon lovagjóságok birtokosainak, akiknek birtokával országgyűlési szavazat van összekötve, jóságukat önálló adminisztratív területté (Güterbezirk) alakítani.

Szavazatjogot a községben bírt fekvőség, vagy bizonyos alacsony jövedelmi vagy osztályadó összeg ad,



ha az illető egy év óta alamizsnában nem részesült. Amint a községgyűlés 18 szavazatképes tagból áll, képviselet alakítandó 6—12 képviselővel, hozzájárulván a kisebb lovagjóságok birtokosai, akik virilis szavazattal bírnak. A fekvősséggel nem bírók a képviselet harmadrészét foglalhatják csak el.

A községek vezetése és ellenőrzésére Westphálban egy tiszteleti hivatal létezik: az Amtmannság. Az Amtmannok a környékbeli tekintélyesebb birtokosok közül a Landrath meghallgatása után, a kormány által neveztetnek ki, ingyen szolgálnak, csak hivatalos kiadásaik téríttetnek meg; ha azonban alkalmas egyén az Amtmannságra éppen nem találkoznék, fizetéshivatalnok neveztetik ki ez állásra. Az Amtmann résztvesz a község minden ügyében, így, bár a közgyűlések elnöke a bíró, az Amtmannak szintén van joga praesideálni. A szavazatképes községi tagoktól választott és a Landrath által megerősített bíró (Schulze) nemcsak mint az állami adminisztráció legalsóbb közege, hanem a helyi ügyekben is az Amtmann által vezéreltetik. A községi határozatok csak egy heti határidő után hajthatók végre, eddig az Amtmann megsemmisítheti azokat; a községi budgetet a bíró az Amtmannak készíti s év végén a községi számadások az Amtmannok által felülvizsgáltatnak.

A községi tagok kötelesek községi ingyenhivatalokat elfogadni, különben elveszítik jogaikat, s magasabb adó alá esnek.

Végül megemlítendő, hogy a különben a községhez tartozó és gyűléseiben résztvevő lovagjóságok birtokosai rendőrségi és adminisztratív tekintetben közvetlenül az Amtmann alatt állnak.

A rajnai községek nagyobbára hasonló rendezéssel bírnak, a nevek változnak, a lényeg ugyanaz; megemlítendő azonban: hogy itt a községek bíróját egyenesen a „Landrath” nevezi ki a községi képviselet köréből.



*b) Schleswig-Holstein.*

A régi északnémet városi rendezés egyik maradványát képezi a schleswig-holsteini városok szervezete. A jelenleg fennálló szervezet 1854-ből való, átalakítása azonban legközelebb várható, miután a porosz kormány egy erre vonatkozó törvényjavaslatot már a múlt évben terjesztett a porosz országgyűlés elé, előbb aziránt a schleswig-holsteini provinciális gyűlés véleményét — amely a törvényjavaslat főelvivel egyetértett — kikérte. E törvényjavaslat, noha a városi polgárjogot, megegyezőleg a porossal, helybenlakás és bizonyos cenzushoz, s nem mint eddig a lübecki jog föltételeihez köti, s a városoknak nagyobb szabadságot enged, a régi szervezet több lényeges intézményét fenntartja. Így a városok régi s fölöttébb kifejlett statutárius jogának a városi törvény kivitelére s a helyi ügyek intézésére tág teret enged. Elvül áll itt is, hogy a város minden polgára köteleztetik a képviselői állást, ingyenes hivatalt a tanácsban (Magistrat) vagy más időleges megbízatást a városi ügyekben elvállalni, máskülönben elveszti polgárjogát s különböző büntetésekkel fenyíttethetik meg.

A schleswig-holsteini városok mindezideig az igazságszolgáltatást is kezelték, a tanács a városi adminisztráció kezelése mellett egyszersmind a bírói hatalmat is gyakorolta, utóbbi azonban állami ügynek tekintetett, ennek az volt következése, hogy a magistrátus bíraskodással foglalkozó része a király által neveztetett ki, s egyúttal az állami adminisztráció is reá bízván, a városokban túlnyomó hatalomra vergődött s a képviseltet minden tekintetben hátrátolta. Ezen történelmi fejlődés alapján magyarázható meg az állás, melyet a magistrátus részére az új törvényjavaslat is kijelöl.

A városi hatóságot a képviselő (Deputirten collegium, élén a Bürgerworthalterrel) és a tanács (Magistrat) a polgármesterrel és tanácsnokokkal (Rathsverwadte) képezik.



A tanács itt is, mint a porosz városokban, nem áll a képviselőtársasághoz pusztán végrehajtó közeg viszonyában, feladata ezenkívül ügyelni, hogy a képviselőtársaság hatáskörét túl ne lépje, s mi legfőbb, a városi ügyekben azzal versenyző határozási joga is van. Miután a tanács az új rendezés szerint a bíraskodás jogát elveszti s a polgárság által választatik, e joga kevésbé nyomasztó az önkormányzati önállóságra, mint annakelőtte, midőn annak egy része egyenesen a kormánytól neveztetik ki, — mindazáltal ily rendezés már természeténél fogva az ellentét és diszharmónia magvát rejtve magában, szükségképp a kormány beavatkozását teszi szükségessé.

Az északnémet városi szervezetek általában a tanács és képviselőtársaság koordinálása felé hajlanak, ezen irány legélesebben jelentkezik a hannoveriban és schleswig-holsteiniben, s ámbár az ellenmondás ily szervezetnél nyilvánvaló, az északi városok ragaszkodnak hozzá.

Minden a várost érdeklő fontos ügyben összegyűl a két testület és közös tanácskozás után mindenik külön határoz, ha ilyenkor megegyezni nem bírnak, az új midőn a kormányra kell hivatkozni, az ügy függőben marad, holott azelőtt a vitás kérdés mindenkor fel volt terjesztendő.

Az északnémet városrendezés ezen különös alakulását a német viszonyok jellemzésére szükségesnek tartottuk kiemelni.

### *c) Oldenburg.*

Az önkormányzati jogok legfőképp az ingatlan birtokokkal kötve össze, s az önkormányzati adók első sorban ingatlanok nyugszanak. A nagyobb városokban is, melyek egyúttal az állami adminisztrációt kezelik, a cselekvő választási jog az ingatlanok birtokosainál van; ezek alakítják meg a városi képviselőtársaságot, melynek  $\frac{2}{3}$ -a ingatlanok birtokosaiból kell, hogy álljon; a képviselőtársaság választja a polgármestert és tanácsnokokat élethossziglan; ezek fizetésesek és törvénytudóknak kell



lenniök, mellettük vannak rövidebb időre választott s tisztességből szolgáló tanácsnokok.

Különösen érdekes alakulásokat mutatnak a falusi községek. A falusi községek rendezése a múlt század végével kezdődik, alapul nem a helyi községek, hanem a fára vétetik, s a község elnevezés a legújabb 1855-i rendezésig elő sem fordul. Az e rendezés által alakított községek azonban nem foglalkoznak mindazon ügyekkel, melyek másutt a község hatáskörébe tartoznak, az egyes célok szerint külön kerületek, községek képződnek az angol boardokhoz hasonlóak; a tulajdonképeni községek pedig csak mint az állami adminisztráció legalsóbb organumai, s az ínségüggyel foglalkozó közegek működnek. Így alakul a Kirchspiel, a Schulacht, Sielacht, Deichverband, Wegverband.

Az egyházközség (Kirchspiel) külsőleg jobbra összeesik az adminisztratív községgel, tőle azonban teljesen elvált belélete van; az építkezési szükségletek az ingatlanokra vetett adók által fedeztetnek, a többiek az ínségadó szerint vettetnek ki, amely az állami jövedelmi adó alapján határoztatik meg.

Az iskolaközség (Schulacht) sem esik össze az adminisztratívval. Amennyiben a Schulacht vagyona s az iskolapénzek a szükségletek fedezésére elegendők nem lennének, a Schulacht jogosítva van az iskola és tanítólak építési kiadásait ingatlanokra vetett, másneműeket az ínségadóhoz mért adó által fedezni.

A tenger vagy másnemű áradmányok által fenyegetett vidékek csatorna és töltés (Sielachten, Deichverbände) közületeket képeznek. Az Acht vagy Verband jogosítva van a körében fekvő házakat és birtokokat 4 osztály szerint, amint a községi kapocs kisebb-nagyobb hasznára van, megadóztatni.

Az utak készítésére is külön közegek (Wegverbände) léteznek, melyek szintén mind a házak, mind a birtokokra vethetnek ki adót.



## III.

## Déli államok.

A délnémet államok önkormányzata, menten minden rendi színezettől, tisztán állampolgári alapokkal bír; a földesúri befolyása községek kormányzatára megszűnt s a rendi birtok a községekbe kebelezetett.

A szorosan helyi ügyeken túl nem igen terjed az önkormányzat.

A délnémet községek hatalmas vagyonnal bíró testületek s birtokközösségen alapuló jellegüket, éppen ellentétben a porosz községekkel, erős mértékben megtartották.

a) *Baden.*

Badenben a városok és falvak egyenlő községi rendezéssel bírnak s bennük jelentkezik az ország önkormányzata, ámbár az újabban a Kreis- és Bezirksrathok által némileg szélesebb tért nyert.

A községek terjedelmük szerint szerfölött különböző, de általában nevezetes vagyonnal bíró testületek, tagjaik annak jövedelmeiből arányosan részesítetvén.

A községi tagok adójuk szerint 3 osztályba sorozva választják meg a községi hatóságot, amint azonban a választók száma a 80-at meghaladja, úgynevezett nagy választmányt (Grosser Ausschuss) alakítanak s jogaik erre szállnak; ez választja meg a képviselőt vagy az itt úgynevezett kisebb választmányt (Kleiner Ausschuss) és a tanácsot a polgármesterrel 9 évre; a polgármesteri tisztelet elfogadni 150 ft büntetés terhe alatti köteleesség. A tanács jegyzője élethossziglan választatik s a változó hatóságok mellett a községi adminisztráció főfontosságú tagja.

A badeni községek közül nagyon sok, a szintén hatáskörükbe tartozó policiát átengedte az államnak.

Megemlítendő, hogy a főrendűek és földesurak (Standes und Grundherren) noha jószágaikra nézve a



községhez tartoznak, személyüket illetőleg ki vannak véve a polgármester hatósága s az álladalmi hatóság alá rendeltetett.

A községi szükségletek legnagyobb része a község tulajdonát képező vagyon jövedelmeiből fedeztetnek. A községi vagyon jogi természete, a rajta való haszonélvezet joga — vajjon az a politikai községet vagy a községi tagok egy részét illeti-e, — nagyon vitás és a különböző községekben szerfölött eltérő. A községi vagyon egy része legtöbb helyen egyenesen a községi szükségletek rendes fedezésére van rendelve, a másik része pedig átadatik a község tagjainak haszonélvezetül, ez az úgynevezett Allmendgut; utóbbi csak akkor járul a szükségletek fedezéséhez, ha a tulajdonképpeni községi vagyon jövedelmei s a különböző illetmények, út, kövezet, kapuvámok nem elegendők; tulajdonképpeni adó pedig mindezen források elégtelensége esetében vettetik ki; az ily községi adók túlnyomólag mind direkt adók, a fogyasztási adópótlék csak hét városban fordul elő, de a gyári üzemekhez megkívánt anyagok mind kivétetnek alóluk; a községek az államiakhoz pótlékképpen csatoltakon kívül önálló adónemeket is létesíthetnek. A községi adótörvények a gyárakat csak azon arányban engedik terhelni, amelyben a községi kapocs előnyei reájuk kihatnak.

Az önkormányzati elv terjedésének jele gyanánt tekinthetni az 1863 okt. 5-i törvény által életbeléptetett kerületi és járási tanácsokat (Kreis-Ausschuss, Bezirksrärthe). Ez új institúciók célja a községek ügyeiben, vizsgáltaiban a nép választottait bírakká tenni az eddigi bürokratikus felsőbb instanciák helyett s a felügyeletet szintén azokra ruházni, másrészt pedig az állami hivataloknak a kerületi ügyekre nézve tanáccsal szolgálni.

#### *b) Bajorország.*

Itt ismét többféle községrendezéssel találkozunk; a főfelosztás 1. városok és nagyobb mezővárosok, 2. falusi



községeket különböztet meg, az elsőeknek a lakosság sűrűsége szerint ismét három alosztálya lévén.

A városok hatóságát községi választmány, tanács és polgármester képezi; a községekben a községtanáccsal és előljárával üsgyülés áll szemben.

A városokban a választás indirekt úton történik, a nagy Bürgerausschuss alakítja meg a képvisellet s ez választja azután a tanácsot és polgármestert.

A választás a falusi községekben és kisebb városokban 3 évre terjed, az utóbbiakban azon módosítással, hogy a 3 év után újra megválasztottak élethossziglan megmaradnak; nagyobb városokban a választás 9 évre hat ki.

A községi szükségletek, amennyiben a községi vagyon jövedelmei és a különböző illetékek által nem fedeztethetnének, ellenkezőleg a Németországban általán szokásos direkt községi adóztatással, elsősorban hus, közt, gabona és malátára vetett fogyasztási adók (Aufschläge) által törlesztetnek s a direkt adóztatás csak minden források elégtelensége után alkalmaztatik.

Valamint Badenben, Bajorhonban is léteznek járási és kerületi választmányok, sőt itt sokkal előbb hozattak már be.

## Orosz önkormányzat.

Az abszolút uralom alatt álló Oroszországban önkormányzatról szólni merő ellenmondásnak látszik, cári mindenhatóság és egyéni önelhatározás kizárják egymást, s mindazáltal létezik orosz önkormányzat, amely által a nép a szolgaságban kormányozza önmagát s a legabszolútabb rendeleteknek önmaga végrehajtója.

Eltekintve itt a legújabb, az 1864-i ukáz által életbe léptetett intézményektől, melyek csakugyan némi tért nyitnak a szabad fejlődésnek, főfigyelmünket az orosz községekre, mint az orosz állapotok speciális alakulására fordítandjuk.



Az említett új intézmények lényege a következőkben összpontosul. Minden közigazgatási kerületben gyűlések alakítandók, felében a nemesség, felében a városok és községek küldötteiből, e gyűlések választják azután az egyes kormányzóságokbeli gyűlések tagjait 5 évi időtartamra. Évenként egyszer gyűlnek össze, s feladatuk területeik pénzügyi, gazdasági, ínség- és egészségügyi, művelődési és tűzkárbiztosítási viszonyaira intézkedéseket tenni, azok fejlődését előmozdítani.

Az orosz községek (Otschestwo) a határukban fekvő jószágok tulajdonával felruházott testületek, az egyes testületi, azaz községi tagok csak haszonélvezettel bírván azon részeken, melyek számukra időnként a község, mint jogi személy által kijelöltetnek. A legszorosb egyenlőség, teljes birtokközösség a községek szervezetének alapelve. Kivételesen fordulnak elő az önálló telkekkel bíró, úgynevezett odnodworzi, akik elidegenítési joggal bírnak. Az egyes községi tag részéről sem élők közt, sem halál esetére nem rendelkezhetik; ha a községből távozni akar, földjeit el nem idegenítheti, azok a községre szállnak, sőt épületeit csak községbelinek adhatja el.

A községi tagok közti egyenlőség fenntartása végett a telkek folyton új felosztásnak vettetnek alá; azért ha új tag vétetik fel, ha egyik birtokos elhal, új felosztás történik, sőt a község az egyenlőség miatt kényszerítheti is a vonakodót nagyobb rész elfogadására, mint a mekkorát megmunkálni bírna.

A felosztás alapja majd a család (Tjäglo) majd a lélekszám. A földek felosztatnak: 1. közeli, távoli 2. s minden ily osztály jó, középszerű, silány alosztályokra. 3. Minden birtokos ez osztályok mindegyikéből kap egy részt. Az egyesre eső rész sors útján állapíttatik meg.

Ezen felosztásnak hiánya nem a részletezés pontosságában és igazságos voltában fekszik; (a hagyományos községi földosztók ügyesek abban) hanem az így származó keskeny, hosszú földrészek alkalmatlanságában, a számtalan út általi földpazarlásban, a telkeknek a



szomszédok általi elgázolásában, s a szerte fekvő birtokrészek mellett azok teljes védtelenségében.

A felosztás eme nagy hátrányai okozzák, hogy az mostanság amennyire lehet kerüldetik, így a meghalt családfő részére fiára szállíttatik át, felveendő új tagok részére pedig tartalékul egy rész fenntartatik.

Ezen magánjogi község egyszersmind politikai jelleggel bír, mint közhatóság lép föl az egyes irányában, s közege az állami adminisztrációnak.

A közgyűlés (Mir) a családfőkből alakul, az előjáró község véne, a starost, kit a kormány, ha vele meg van elégedve, meghagyhat választásának tartamán túl. A községi jegyző a kormány által neveztetik ki, s mozdíttatik el, minek fontossága az olvasni nem igen tudó orosz parasztsággal szemben, eléggé világos.

Az így alakult község rendezi magánjogi viszonyait, behajtja az állami adót, kiállítja a reá kivetett újoncokat, s teljesíti azon kötelelességeket, amelyek az állam által reá bizattak; így megadóztatja magát egyházi és iskolai célokra, az állami éléstárakra, az elé szabott utak- és csatornákra.

Az állami adó a nagy Péter óta divó pénzügyi rendszer szerint, a községbeli lélekszám után vettetik ki; a község felelős annak pontos behajtásáért, e végből lefoglalhatja a késedelmes fizető jövedelmét, munkára kényszeríthető, ha hanyagsága miatt nem fizethet, eshetőleg lefoglalhatja egész birtokát s gondnokság alá helyezheti, legvégül is azonban, ha mindez eredménytelennek bizonyul: a község többi tagjai kénytelenek a kellő időre fizetni.

Az ujoncszám hasonlólag a községbeli lélekszámhoz képest vettetik ki, akár van annyi hadképes tagja a községnek, akár nincs.

A községekre ily terhes kötelelességek lévén róva, úgy hogy bennök mondhatnia szolgaság önkormányzatát látjuk megtestesülve, nem csuda, ha azok hatalma tagjaik fölött szintén oly nagy. A községnek joga van tagjait, ha velük megelégedve nincs, a seregbe beso-



roztatni, kebeléből kiutasítani, sőt Szibériába szállíttatni.

Több község küldetteiből és starostjaiból alakul a járási hivatal (woloszt) gyűlése, a woloszt vénjének, a starschinának elnöklete alatt, a több községet érdeklő ügyekre; továbbá minden woloszt gyűlése bíróságot választ 100 rubelnyi illetőséggel polgári és kisebb bünvádi ügyekben.

A községek fölötti felügyelet az egyes kerületi békebírák kezeiben van. A nemesség befolyása a községekre, mely az oly nagy mérvben megindult jobbagyi megváltás folytán részben már megszűnt s nem sokára teljesen megszűnend, — a békebírói intézmény által a közigazgatásban nyeri folytatását. E békebírák ugyanis a kerületi nemesség gyűléseiből a kormányzóságokhoz fölterjesztett nemesek közül neveztetnek ki s kezükben a közigazgatás és rendőrség.

A kerületi békebírák együttevén, a kerületi nemesek marsalljának elnöklete alatt, főlebbviteli hatóságot képeznek az egyes békebírák fölött, majd pedig felsőbb adminisztratív testületet.

A röviden vázolt orosz községi szerkezet nevezetes viták tárgyát képezi mind az orosz, mind a német irodalomban, az utóbbiban főleg Haxhausen művei folytán, ki az alsóbb osztályok viszonyait Európában tanulmánya tárgyává tevén, az orosz községi viszonyokat ismerteté s azok mellett, különösen a közös birtoklást illetőleg — lándzsát tört.

Az orosz községeket, mint a szláv jogélet speciális alakulatát szokás feltüntetni, s a bennök kifejlett birtokközösséget mint különös nemzeti intézményt állítják fel a jogtörténetírók, mely az orosz népszellem legbensőbb természetének nyilatkozása. Hogy a birtokközösség elve napjainkban, midőn az egyéni tulajdon oly tisztán s szigorúan határolva van, egyedül a szláv népeknél fordul elő, köztudomású, de hogy ebben valamely rendkívüli tüneményt kellene látni, sokan, s nézetünk szerint méltán, kétségbe vonják. Min-



den nép kezdetleges életében föltaláljuk a köztulajdont s az egyéni csak későbbi fejlődés eredménye, a római nép, mely későbbi haladásában a lehető legnagyobb tökélyvel fejtette ki a tulajdont, történetének kezdetén nem ismerte azt; a germán jogélet hason fejlődési mozzanatokkal bír: a birtok itt is a községnél van s az egyest csak külön udvar illeti; ezen ősszállapotok, mint Buschen, a Tübing. Zeitschr. XV. évfoly. XV. füzet kiemeli, Németország és Dánia többi vidékein a legújabb időig fennállottak, sőt azok maradványaiként tekinthetni a községi Allmendgutokat.

Az orosz községi viszonyok, vélekedésünk szerint, tehát részben ezen általános szempont alá esnek, hogy azonban a birtokközösség oly rideg és föltétlen formában maradt fönn, annak más külön oka is van. Orosz írók, mint Isitserics és Bistram azt külső, a népélettől idegen tényezőknek, az orosz államviszonyoknak tulajdonítják. Haxthausen föltevéseai ugyanis, hogy az orosz községek a vérrokonságon alapuló kapcsolatok kifolyásai, az újabbi vizsgálódások által megcáfoltatnak, az említett vérrokonságon nyugvó községek már a Waragok alatt föloszolván.

Az ősi vér- és birtokközösség a középkorban nagyban tágulni kezd s bizonyára nem jut el korunkig, ha a glebae adscriptio, de főleg az orosz adórendszer nem lépnek közbe a birtokközösség fentartására. Az orosz adó nem a földön, a jövedelmen nyugszik, hanem a szó szoros értelmében a lelken vagy a családon. Mindenki egyenlő adóra lévén kötelezve, kell, hogy egyenlő birtokkal is bírjon annak viselhetésére. A községre kivetett adóról az egész község felelős lévén, kell hogy hatalma legyen tagjai fölött s módjában álljon teljesen biztosítékot szerezni magának az adók kellő beszolgáltatása iránt. Mikor teheti pedig ezt legbiztosabban? ha az összes községi birtok, mint tulajdona fölötte rendelkezhetik, azt maga osztthatja ki olyanoknak, kikről meg van győződve, hogy jól művelik s állami kötelességeiknek eleget tesznek.



Mi, a fentemlített orosz írók ezen fölfogását igen helyesnek találjuk s hogy a szláv birtokközösség elve nem követeli azon abszolút konzekvenciákat, melyek az orosz községnek ama merev formáit kölcsönzik, — mutatják a többi szláv népek. A déli szlávoknál vannak ugyan házközösségek, zsadrugák anélkül, hogy hason birtokviszonyok léteznének a községekre nézve, mert nincsenek meg azon állami törvények, melyek ilyféle organizációt igényelnek.

Hasonlókép sokat meghányatott ily községi birtok célszerűsége; a szlavophilok hozzá mint ősi, nemzeti intézményhez ragaszkodnak s a Selskoe Blagustrástwo, Moskowitamisz, Ruskaje Beseda című tudományos folyóiratokban síkra szállnak mellette közgazdasági szempontból is. Kawelin, Sámárin és a német Haxthausen az orosz községekben a kommunizmus gátját s a pauperismus elleni védbástyát látnak; a délszláv házközösségekben Utjesenovic hason talizmánt vél találni.

Ezen párt fölfogását eléggé jellemzi amit Kawelin az orosz község fontosságáról tart a szociális bajok ellen: „Az egyéni tulajdon elve, mely miként az egyéni haladás és fejlődés fogalmát zárja magában, másrészt enyészet és pusztuláshoz vezet s fölemészti a társadalmi szervezetet, ha a földbirtok egy más szerves törvénye gátot nem vet végkövetkezményei elé, — és ily törvényt vélek a mi községi birtokunkban találni, ha az jogi alapokra visszavezetve és a személy fejlettebb polgári önállóságával összhangba hozva leend.”

Ezen szigorúan nemzeti párt ellen az „Ukasatel” nevű folyóiratban az európai gazdasági és adminisztratív tanok barátai küzdenek a szabadság és haladás nevében, melyek egyéni tulajdon nélkül el nem érhetők; az ellenpárton azonban több hang emelkedett, mely a mostani, bár nagyon alanti, de békés s az európai szociális bajoktól ment művelődési viszonyokat többre becsüli a nézetük szerint úgy is kommunizmus és erkölsromlásra vezető haladásnál.



A községi birtok, mint az egyéni tulajdon helyettesítője, azt teljesen kizáró alakulás, bármennyire tesék is az orosz jogtörténészeknek a haladás és jólét ellensége, amint ezt védői maguk elismerik; ami pedig a kommunizmus ellen hathatós voltát illeti, az által akadályozza meg annak forradalmi kitörését, hogy követeléseit már mostani szervezetében megvalósítva bírja. Az orosz községek szegénységét, szomorú állapotát több író rajzolja, mi az ismertetett rendszer mellett nagyon könnyen elképzelhető; hozzá véve ehhez a zsarnokság és kényszer ama fokát, melyet e községek alapelvüknél fogva önmaguk fölött gyakorolnak, a fendicsért nemzeti intézmény elfogulatlanul tekintve, épen nem tűnik föl kedvező alakban.

Más szempont alá esnék a részben egyéni tulajdonná alakított községi birtoknak az önkormányzati szükségekre fentartandó része; ilyen községi birtok, noha jó ideig mint kevésbé productiv tisztán közgazdasági célokból ostromoltatott, napjainkban mint a teoriában felemelkedő hangok, mind a törvényhozások által pártoltatik ama nagy jelentőségénél fogva, melylyel az önkormányzat fejlődésére bír.

## Magyar önkormányzat.

Végig menve az európai államok önkormányzatán, lehetetlen kegyelettel meg nem állapodni honi önkormányzati institucióknál. Dacára a számos hiányoknak, melyeket önkormányzati életünk magába zár, nagy kincset birunk benne, az elvet, hogy valamin a törvényhozás a nemzetet illeti fejedelmével egyesülten, úgy a végrehajtásnak is általa kell végbemeni. Nemzetünk maga hajtá végre önalkotta törvényeit s önkormányzati hatóságai voltak százados fel fogás szerint kizárólag „*legalia potestatis executivae organa*“.

Nemzeti államrendszerünk ez elve eléggé nem méltányolható, a baj csak az volt, hogy midőn a nem-



zet tagosulatai részére a végrehajtásban részvét biztosított, a nemzet mint egész nem birt egységes szervvel, erős kormányval, mi egyrészt Ausztriához való viszonyunkban leli magyarázatát, másrészt pedig abban, hogy jórészen megyeink törvén meg a XV. században a hatóságuk alól magát kivonni akaró feudalizmust, az államélet bennük központosult s az állam mint egész nem tömörül eggyé, mint Európa más államaiban, hol a feudalizmust a királyság semmisítette meg, ez által, bár az abszolutizmus formájában, az állam egységét állapítván meg. Ehhez járultak hazánknak a török hódítás alatti viszonyai, midőn egy időre a részek foglalták el gyakran az egésznek helyét s az egész helyett a részek önállósága növekedett.

Az állami egység elemei megvannak ugyan önkormányzatunkban, de az élet nem engedé őket következetesen formálódni.

Megyeink nem természetes képződések, állami célokból létesítette őket István s az államfő befolyása a mohácsi vész előtti időkben a főispánok, a kinevezett alispánok által elég határozottan nyilatkozik. A megyék szorosabb összeköttetése a királlyal, mint az állami egység képviselőjével, áthatja önkormányzati életünket; a király tekintetk a megye fejének, ő a természetes főispán, mint az 1492-iki törvény kifejezi, mely szerint Pestmegyének nincs szüksége főispánra, hisz közel van a királyi vár.

A török idők utáni korban a központi kormány III. Károly alatt szerveztetik. Mária Terézia alatt annak befolyása a megyei hivatalok felállítására, a tiszviselők fizetésére, a megyei adó és statumokra életbe lép; az 1805. 14. t.-c. szentesíti a királyi biztosokat, szóval a török idők alatti teljes önállóság tényleg veszendőbe megy, noha a nemzeti szellemben az önkormányzati önállóság vágya erősen él.

Így a való élet és az önkormányzati önállóság szelleme ellentétben állnak egymással s azon tünémmennyel találkozunk, mely nemzeti életünk más vi-



szonyaiban is ismétlődik, hogy a nemzet nem szabályozza jogilag az általa tényleg elfogadott állapotot, minek következtében a viszonyok határozatlansága sok visszáságot szül.

„Azon jogok, melyeket a megyék gyakoroltak, mond Szentkirályi, magasztosak, de a törvény nem szabta ki tüzetesen e jogok határait“, úgy hogy mai nap megyei instituciónkban nincs más becses, mint az elv, melyen nyugszik s a szellem, mely benne átplántálódott a mai nemzedékre is.

Nem lehet itt célunk a megyei szervezet részletes előadásába bocsátkozni, csak általánosságban tartjuk szükségesnek önkormányzati életünk szellemét, más európai önkormányzattal párhuzamítás végett néhány vonásban feltüntetni.

1848. előtti összes állami végrehajtásunk a megyei önkormányzaton nyugodva, az a legszélesebb körűnek mutatkozik Európában.

A százados gyakorlat e terjedt hatalomkörben való részesülést nem egyedül előnyökkel járó jognak, hanem kiválólag honfiúi kötelességnek tekinté; törvénykönyvünk fentartá ama bírságok emlékét, melyekkel a megyei gyűlésekből elmaradók büntettetének s a megyei tisztségek, ámbár a mult század vége óta díjaztattak, teljesen nem veszték el nobile officium-szerű természetüket. Eme felfogás folyamánya volt a választás elfogadásának szüksége, amint ezt más európai önkormányzatokban is, kapcsolatban az ingyen hivataloskodással, föltaláljuk.

Az önmegadóztatásban a mult század eleje óta önkormányzatunk eltért az előbbi helyes alapokról, az indokaikban és céljaikban ide vonatkozólag homályos 1725. és 1741-iki törvények levették az önkormányzatban részesek vállairól a megyei adót, mi által annak kötelességszerű jellege erős csorbát szenvedett s mostanság majd egészen kiveszettnek tekinthető.

1848. előtti megyei életünket kiválólag jellemzi,



ha a törvényhozásra befolyásától eltekintünk is, az autonomia s ez az ami honi önkormányzatunkat az angoltól annyira megkülönbözteti. Nem akarok itt megyéink szerepére hivatkozni, melynél fogva kormányfelelősség hiányában — amennyire ez természetüknél fogva hatalmukban állt — az alkotmány őrei voltak, egyedül mint a törvényhozás végrehajtó szerveit veszem tekintetbe.

Bármily paradoxonnak látszék is az állítás, mégis nagyon igaz, hogy míg az angol önkormányzat nem autonóm, de független, a mi megyéink autonómok voltak, de nem függetlenek. E kétféle viszony az angol és a magyar törvényhozás szerfölött nagy különbségében leli magyarázatát. Az angol parlament erősen központosított törvényhozó és kormányzó test egyszersmind, törvényei szabályozzák nemcsak a főelveket, de a legkisebb részleteket is, mi másutt a kormányrendeleteknek van fentartva, a mi törvényhozásunk részint csak az általános elvekre szorítkozott, részint egyáltalán elmulasztá egyes viszonyok rendezését, melyek pedig okvetlenül szabályozást igényeltek, ez állapotnak volt következménye, hogy míg az angol helyhatóságok kizárólag a törvény megvalósításának közegei voltak, nálunk a megyékre mondhatni a törvényhozás egy része szállott a statutumok formájában.

Nagyon szembetűnő e különbség az önkormányzati adókra nézve is. Angliában csak a parlament által engedélyezett célra vettethetik ki adó, a mi megyéink teljes szabadsággal tették azt.

Azonban, ha a függetlenséget vesszük tekintetbe, Anglia helyhatóságai a törvény által kezükbe útalts ügyeket a kormány minden beavatkozása nélkül végzik, míg megyéink, nagyautonomiájuk dacára egyenes függésbe jöttek a kormánytól. Hasonlókép áll a viszony az adóztatásra nézve, a parlament a helyhatóságokat fölhatalmazza, hogy ez vagy amaz szükségletre adót vethetnek ki, a mennyiség megállapításába többé nem bocsátkozik, a mi megyéink vethettek ki



adót bármely általuk kijelölt célra, de a mennyiség határozása felsőbb megerősítéstől függött.

Önkormányzati rendszerünk egyik elvét képezte 1848. előtt, hogy az arra jogosítottak személyesen részesültek benne s a határozatok és teendők kivitelébe minél többen belevonandók. Ez elv, noha ép az általa a megyegyűlésekbe csődített nagy tömegek hozták megyéinket rossz hirbe, mindenesetre az önkormányzat természetes követelménye, miután az lényegében az egyénnek a végrehajtásban való részesülését képezi. A megyéinkben általa támadt rendetlenségek csak azt bizonyítják, hogy az elvnek van határa, de róla az önkormányzat teljesen meg nem feledkezhetik s egyes formáiban annak hely nyitandó. Az amerikai városok és községek ösgyűlései, az önkormányzat részeseinek nagy számot elfoglaló — de persze nagyobbára ingyen — hivatalok, az angol, főleg a régi alapú selfgovernment hasonló iránya, mind az egyén személyes, nem pusztán választás általi közrehatásának szükségét tanúsítják. Az egyéni részesülés hazai önkormányzatunkban ugyan a nemesi praerogatívával szoros kapcsolatú, de ez államrendszerünk mai elveire nézve hasonlólag áll és mégis újabb államalakulásunk megtartotta őket, a nemesi szűk burkot az állampolgárság tágabb keretével cserélvén föl.

A mi magát a megyei adminisztrációt illeti, abban is ismétlődik, mit megyei rendszerünkről általán mondtunk: meg van minden eleme a helyes közigazgatásnak, de nincs precíz szabályozás.

Az elv, hogy a központban szabad és kell a megye beléletét közvetlen ismerni, el van fogadva, s mégis az elv képviselője, a főispán, valójában ötödik kereke a megyei élet kocsijának.

Tisztán és világosan jelentkezik annak tudata, hogy a közgyűlések nem képesek az adminisztrációra ügyelni, kell tehát helyettesítőjüknek lenni s megalkul egy erre hivatott szervezet, a kisgyűlés, de amely szervezetlenségben ritkítja párját mindenek fölött.



Féjletlen közigazgatási rendszerünk, bár teljesen keresztül nem vitt, de nagyobbbrészt uralkodó egészséges elve, hogy az adminisztratív intézkedések sem vonhatják ki magukat a magánjogi perút alól, a következetes, korrekt szabályozás hiányát szintén mutatja.

Megyéink egyik sajátságát képezte, hogy míg maguk a legszélesebb autonómiával bírtak, a kebelükben létező városok és községek, a megyének fölöttük gyakorolt tutelája által, azt majd egészen nélkülözték.

Kifolyása volt ez a megyéket átható nemesi elvnek, mely uralmat követelt minden fölött, ami nem nemesi: a községi élet fejlődését különösen az úri hatóság lehetleníté, csak ennek megszűnte, a földtehermentesítés keresztülvitele után nyilhatik új korszak önkormányzatunk ezen, a jövőben oly nagy fontosságú formáira.

Megyéink számos megtámadás és szemrehányásnak voltak kitéve, de ha 1848. előtti közviszonyainkat tekintjük, a baj másutt volt inkább, mint a megyékben.

A közéletünkre súlyosan nehezedő rendiség, törvényhozásunk helytelen rendezése, erős nemzeti kormányhiánya, ezek tették rosszakká a megyéket és nem maga az intétiúció.

Alkotmányunk megtisztult e bajoktól, a megyék elvesztették a szervezetükbe nem való jogokat, le van véve vállaikról az igazságszolgáltatás súlyos terhe s működésük tere jövőben a közigazgatásban lesz, hol rájuk ép olyan nagy feladat vár, mint a milyennel a multban bírtak, midőn alkotmányt védtek, megvalósítani jelen sorok jelmondatát, hogy:

„Nem az alkotmány, a közigazgatás teszi a népet tényleg szabadokká.“



## Beköszöntő előadás a kolozsvári Tudományegyetemen

(Kolozsvár, 1872.)

Tisztelt hallgatóim! A cél, mely bennünket összegyűjtött, a tárgy, melyet vizsgálni, megismerni akarunk, az állam, e régi s mégis mindig új intézménye az emberiségnek. Évezredek jelölik e nagy létszer történetét, az ember sokszoros csalódások árán ismerkedett meg történetével, s ha alapját, rendeltetését, életműködésének fő alakzatát illetőleg magasan feljutott is korunk ama hegylejtőjén, melynek ormáról nyílt, szabad széttékinzés kínálkozik vizsgáló szemének, miért szépítem a dolgot, a homályos, az eltakart vidékek még bőven találkoznak a horizonton.

Ha nehéz, ha hangyaszorgalmat, éles, beható tekintet kíván az anyagi kültermészet törvényeinek kutatása s felderítése, még inkább nehéz, még több csalódás magvát hordja magában ama vizsgálódás, mely az embert, az ember szellemi, erkölcsi alkotásainak törvényét keresi. „Emberi viszonyokról ítélni, nem annyira az észlelendő tárgynak, mint magának az észlelőnek természete miatt nehéz, — mert az emberi viszonyok irányában nem igen bírunk a helyes észleletre megkívántató nyugalommal, — mondja Eötvös. (XIX. század ur. eszm. bef. I. köt. 22. l.) De miért? A kültermészet vizsgálatánál a vizsgáló alany s a tárgy mint különbözők advák az élet által, az erkölcsi világrend körében, hol az ember s közéletének természete derítendő fel, alany és tárgy összeesnek, s a különválasztás csak eszmeileg vihető keresztül. Az embernek, aki kutat, vizsgál, önma-



gát kell tárgyasítania, alanynak tudni s tárgynak is képzelni egyszerre. Az érdekek, az elvek eleven tusája között áll a vizsgáló, s a lélek bármily fönsége, az értelem bármily ereje nem óvják meg, ha nem is a pártosság, az egyszerű szolgai odaadástól, de igenis attól, hogy a helytelen irányt, a kóros állapotot egész horderejében felismerje, s gyökeres átalakításán munkálkodjék. Épen mert az emberi társadalom döntő, legfőbb tényezője a szabadságra vágyó, az én-ét szerető, ezt érvényesíteni törekvő ember, ép ezért oly nehéz a vizsgálódás afölött, hol van hát határa — s ha igen, hol a szabadságnak, meddig jogosult az én szeretete, meddig nem. Az önismeret a bölcsesség kezdete, ezt hirdette az ókor meggyőződéséért vértanúságot szenvedett nagy lángelméje, s valóban ott állunk ma is, hogy minden az erkölcsi világrend kérdéseit érintő vizsgálódásunkban e látszólag könnyű és mégis megfektetlen rejtéllyel találkozunk. Igen, az önismeret a bölcsesség kezdete — de teljesen eljutottunk-e hozzája? A mult kegyelettel ránk szállított hagyományai, a családi kör meleg, barátságos tűzhelyénél hozzánk forrott vallás elvei, nemzetiségünk anyatejjel beszítt szeretete, társadalmi állásunk szokásai, kényelmei, pedig lehet, mindezek saját s az emberiség jólétének útjában állanak, lefelé húzzák a szellem szárnyait, midőn föléjük, midőn belőlük ki, az új életbe vágyik. Míg tehát a természet tudománya a vizsgáló s vizsgálendő különbségénél fogva elfogulatlanul ítélni, s ép ebben rejlik roppant haladásának kulcsa, mióta működésének az előítélet által gördített külső gátjai lehullottak, addig az államtannak nagy erőfeszítést kell kifejteni, ha el akar jutni azon álláspontra, melyet a természettudósnak az élet, a dolog természete ingyen, munka nélkül nyújt.

De más irányban is nehéz az államtan feladata, más körülmény is akadályozta haladásában, de ez irányban nincs mit szemére vessen az anyagi világ, a természettudomány. Mert bármily nagyszerűek legyenek utóbbinak felfedezései, bármily roppant horderejű vizs-



gálatainak eredménye az emberiség művelődésére, mely alapján, nincs benne kétség, neki köszönheti első-sorban eddigi haladását s tőle várja jövőjét, azon a téren, ahol az államtudomány legfőbb nehézségei, legveszélyesebb zátonyai vannak. — az államnak hogy úgy fejezzem ki magam, — kozmikus részében, a természettudomány épen bölcsőjében van. Az emberi nem anyagi jólétére, fejlődése előmozdítására, megbecsülhetetlenek szolgálatai, s nem habozok kimondani, hogy nekünk, kik a jogot, az állam szervezetét vizsgáljuk s az életben mint ezek munkásai kívánjuk helyünket elfoglalni, az emberi művelődés nagy műhelyében csakis másodrangú szerep kínálkozik, tőlük jó az elevenítő erő, mitőlünk a forma, ők teszik az embert a teremtés urává, mi csak az általuk meghódított alapon működünk tovább. De ha az anyagi világrend egyes tüneményein túl tovább keressük az összekötő szálakat, ha a nagy mindenség keletkezése, a részeket uraló törvények, az élet jelenségeinek alapokai után kérdezősködünk, hypothesisek, sejtelemszerű feleletek várnak csak reánk a természettudományok templomában.

Pedig az államtan el nem odázhatja magától, hogy az állam hason viszonyai, annak a részeit összetartó törvények létalapja, célja, alaperői iránt az élet által fölvetett kérdésekre határozott, világos feleletet ne adjon. Hatalmas, a benne működő tényezők jellege által nem kevésbé bonyolított kozmosz megmagyarázása jutott az államtannak osztályrészül, amelyben erőként érvényesül az egyes ember, s a kültermészet adottságait, tényeit, az emberi szabadság, bár nem minden rend nélküli, de csak részben ismert, részben uralgó törvények által korlátolt fejleményei helyettesítik. Az államban a természeti törvényekhez egészen hasonló szabályoktól uralt tényezők találkoznak az emberi lélek aspirációi, a szabadság igát viselni nem akaró röptével, szárnyalásával. A kényszer és szabadság egymást átható, egymást folyton módosító elvén nyugszik az állam, s a német irodalomban Fröbel Gyula már műve címében kifejezte



az állami élet ez ellentétességét, midőn *Theorie der Politik*-jének egyik kötetében a természet tényeit állítja szemben a jog s szabadság követelményeivel a másikban. A föld szegénysége, az elemek, a víz, a tűz, a járványok pusztításai, az uralkodó osztályok elfogultsága, a nép közönye, lomhasága, vallási türelmetlensége, a létező fenntartásához való makacs ragaszkodás, a közélet szükségleteire való költségek hiánya ezek a tények — a művelődés, a haladás, az osztályok jogainak egyenlősége, ezek a szabadság követelményei. De más irányban is meg van a kényszer s szabadság ellentéte. Hatalom nélkül nincs szabadság, s szabadság — abszolút értelemben — nem tűr hatalmat. Szabadok akarunk lenni s hatalom nélkül azzá nem lehetünk; az államnak, hogy a polgárok szabadságát fenntarthassa, kényszert kell alkalmaznia. A legellentétesb két erő kerül így egymás szolgálatába, a szabad polgár fenntartja a hatalmat, hogy megvédje szabadságát, a hatalom a szabadság létesítésén munkálkodik, melynek legélesebb negatívója. Az emberi érdeken nyugszik az állam, de egyszersmind mily erős, módfeletti gátja is annak. Nagyok az állami élet ellentétei. Szabadság felé hatalom által, az erkölcsi felé anyagi eszközökkel vezet, s midőn érdekeinket korlátozza, előmozdítja őket.

A kültermészet minden ereje, anyaga adott, meglevő, az embertől független, az államban az ember által alkotott, azzal amit megváltoztatni nem áll hatalmában, vegyesen fordul elő. A kültermészet meg van önmagában, elég önmagának, míg az állam a kültermészet tényeinek s az ember céljainak kombinációjából jó elé, bár nem egyedül az ember által, de úgy sem, mint a kültermészet szerves lényei, ahogy sokan képzeltek.

S mily tág a tér, melyet az állam felőlel, mily heterogének a tárgyak, melyekre működését kiterjeszti, sokak szerint épen igen hibásan; hogy így-e? az állam fölötti elmélgédeinkben lesz elég alkalmunk, hogy az ellenvetést megvizsgáljuk. Az ítélőbíró, a fémjelző, az újoncozási bizottmány, az állomásfőnök, pénzverő s a



vesztégzárra ügyelő rendőr, mind egy célra működnek, holott az élet mily idegeneknek, mily különváltaknak ismeri őket.

Komoly tehát a munka, mely reánk vár tisztelt hallgatóim, az önöké úgy, mint az enyém. Tárgyunk, mint kifejtém, az egyoldalúság, elfogultságra ösztönöz; az ellentétek, amelyek megoldását nem az ilyenekben gyönyörködni szerető s rendeltetésétől gyakran eltévelyedett theória, hanem az élet követelik, komolyak, az állam lényéből folyók, a rendezés munkája, melynek feladatul jutott, hogy az állam nagy épületét úgyszólván alapjából construálja, nehéz, éles megfigyelést, következetes gondolkodást, combinatív erőt kíván. Mindezeknél fogva hosszasan időztem az államtan, a politikai tudomány jellemzésénél, s ezért hangsúlyozom újra, hogy munkánk komoly, az önöké úgy, mint az enyém.

A felsőbb, az egyetemi oktatásban a tanító s a hallgató viszonya egész más kell, hogy legyen, mint a közép-tanodában. Itt a hallgatótól főleg némely tantárgy, nem szenvedőleges, receptív közreműködést vár, itt a feladat nem pusztán egyes életpályákra való kiképzés. Az egyetemnek a tudomány továbbművelését, a gondolkodás, a vizsgálódás mikéntjébe való bevezetést, az érdek felébresztését valamely tan tovább fejlesztése iránt, önálló gondolkozásra való szoktatást jelölte ki célul, hivatásul a tudomány oeconomiája, s ez irány helyes eltalálásában rejlik az egyetemnk nagy jelentősége a közéletre, mert a tanulmányozás módja, iránya nemcsak intellectuális fontossággal bír, a jellemképződésre ép oly nagy a befolyása s egy kitünő német író élesen kiemeli az angol és német rendszer érzéshatásait. Németországban, úgymond, a megtanulandó tárgyak anyaga, rendje oly kitünően van beosztva, oly bőven nyújtatik, hogy az ismeretek, melyeket a hallgató elsajátítani kényszerülve van, teljesen pótolják a gondolkodás szabad öntevékenységét, a felelősség eleven, erős érzetét, A német felsőbb tanítási rend által a jellem erős kifejlődése egyre jobban háttérbe szorul, s az öngondolkodás



erejét fölöslegessé teszi a jól szervezett emlékezőtehetség s a más gondolatainak felfogására való készség. Anglia tanrendszere ellenkezőleg nem iránylik bizonyos hivatási szakokra megkívánt ismeretek elsajátítására, hanem inkább a jellem képzésére, s ezért oly nagy mégis e rendszer hatása, hogy az angol irodalom a tudás minden szakában egyen színvonalán áll a némettel s tudósai férfiak is egyszersmind, nemcsak professzorok. (Stein. Bold. w. 321. l.) Közéletünknek sok analógiája van az angollal, s az önkormányzati, a törvényhatósági élet nálunk is kiválólag feltaláló észt, határozott jellemeket kíván, s egyetemi oktatásunk azt hiszem, eltévesztene feladatát, ha megfedkednék arról, hogy nemcsak arra kell törekednie, miben a német szellem felülmulthatatlanul áll minden népek között, alaposságra, szoliditásra s rendszerre; hivatása másik része ép oly fontos, maguk lábán, saját eszüik után járó férfiakat is vár tőle a haza. Legyen tehát működésünk együttes, uraim, támogassanak figyelmükkel, emeljenek érdekükkel. A tanárt a hallgatóság teszi sok részben azzá, ami. A legmélyebb ügyszeretet, a tárgy leghőbb felölelése ellankad szemben a közönnyel, holott az arcon visszatükröződő érdeklődés, az előadóval való lelki összeolvadás emel, lelkesít.

Az én törekvésem nem oda lesz irányozva uraim, hogy megdönthetlen, á priori elfogadott tantételeket, azok szellemdús, érdekes variációját, levezetéseit nyujtsam Önöknek, ellenkezőleg, miután feladatunk egy szervezet megismerése, elemzéshez kell fognunk, inductiv úton kell észleleteinket gyűjteni a letűnt élet—a történelem — s a folyó élet — a jelen tárházából. Részekre kell szednünk uraim, e nagy testet, melyet államnak nevezünk, fel kell boncolnunk, hogy az egyes szervek természetével, az erők, a tényezők hatalmával megismerkedjünk, melyek benne az életet fenntartják, előidézik, s mindenekfelett, hogy meggyőződjünk, van-e szüksége s meddig az embernek az államra. E részben ugyanis nem ritkán halljuk, hogy az állam mindinkább feleslegessé válik, hogy az emberi fejlődéssel hatása folyton



csökken, hogy egészen elvesztendi léte jogosultságát, hogy bármint vegyük, nem egyéb, mint szükséges rossz.

Pedig uraim, nemcsak az anarchia szóvivői, nemcsak egyes tán inkább észjárásuk eredetisége, mint alapossága által kitünő gondolkozók szólnak ily kicsinylőleg az államról, egy mély bűvár, Buckle, a politikai törvények óriási sokaságáról szólva, csodálkozik, hogyan volt képes az emberiség mindezek dacára haladni, s hozzáteszi: esztelenség volna azonban, a józan ész gúnyolásával állíthatnók csak, hogy a törvényhozásnak a haladásra bármily befolyása lett volna, avagy hogy a jövőt illetőleg a törvényhozástól valamely jótéteményt lehetne remélni, kivéve azt, hogy eltörlendi, amit elődei alapítottak. Ime uraim, a vélemények elég élesen állnak egymással szemben, s egy oly kitünő szellem kicsinylő ítélete nem kis mértékben provokáló. Tehát az állam csak gát, akadék, legjobb ha félre megy az útból, hogy ne akadékoskodjék. E kedvezőtlen ítéletének indokául felsorolja a hosszas üldözéseket, melyeken keresztül az emberiség a lelkiismereti szabadság koráig haladni kényszerülve volt, a rendszabályokat az emberiség butítására, a tudomány, az önálló vizsgálódás elnyomására, az oktan gátakat, melyek a nemzeti vagyonosodás útjába gördítettek, az esztelen eszközöket, melyekkel azt előmozdítani célozták, holott békókat raktak reája, fölösleges teherrel nehezíték haladását.

Midőn itt Buckle-t s érveit kiemelem, nem egyedül ez író nagy szellemére tekintőleg teszem azt, ő utoljára mégis csak egy ember s habár a tudománynak kötelessége reflektálni minden felmerült új eszmére, ha az egészen magában áll is, ha senki által sem pártoltatik is, s teljesen figyelmen kívül hagyva van, — de teszem főleg azért, mert az eszmék, melyeknek ő kifejezést adott, fogékony talajra estek, s a közvéleményben nem csekély azok száma, kiknek érzését, felfogásmódját ő eltalálta, sejtelmüknek, érzéseiknek öntudatos alakot kölcsönzött. S igen jól mondja Gneist az angol közszelle-



met rajzolva, Aristoteles régi mondása, hogy az ember állami lény, elveszté jelentőségét az angol közéletben, mely az ember legfőbb hivatását a társadalomban találja, s a következetes voluntarismus az állam tagadásához jut el.

És most uraim, különös figyelmüket vagyok bátor kikérni, mert amit fejtegetni szándékozom, főfontosságú, s ha kellőleg felfogtuk, sok homályt felderít, sok rejtély kulcsát megadja.

Az állam eszmei valami, eszmei céljánál, eszmei léténél fogva. Célja az ember, illetőleg az emberek, kiket eszünk a nép, a nemzet fogalmába egyesít; minden egyik ember annyit ér, mint a másik, ha eltekintve anyagi és erkölcsi értékétől, azt vizsgáljuk, ami mindannyiban közös, s így az állam is, mely az emberért van, egyenlően van minden emberért. Az ember rendeltetése pedig, hogy éljen, hogy egyéniségét kifejtse s így az állam célja is abban álland, hogy az ember egyéniségének kifejtésén munkálkodjék, s miután minden emberért egyenlően van, lénye szükségképi folyamánya az általánosság, a közösség, vagy más szavakkal az állam célja minden ember céljának, érdekének előmozdítása, azaz a közjó, a közérdek, mint a mindennapi életben magunkat kifejezzük. Eszmei tehát az állam céljára nézve, mert a nép, a nemzet, vagyis egy eszünk abstrakciója által teremtetett kollektív fogalom célját mozditja elő; nép, nemzet nem létezik, valójában csak egyének vannak, néppé, nemzetté csak fogalmunkban válnak; eszmei a cél továbbá az által is, mert közcél valóságban nincs, csak egyéni cél, a közcél, a közjó újra csak eszünk összetételének eredménye; de eszmei e cél annyiban is, mert az egyes egyének célja a valóságban gyakran összeütközésbe jő egymással, valamint az egyes egyén célja a közcéllal, így tehát a közcél, melynek az állam hordozója, a fogalom, melynek kifejezője, nem a külső lét, hanem az eszmei lét körébe tartozik, szóval az állam célját tekintve, fogalmat, eszmét fejez ki, az emberek érdekének közösségét, összhangját, a közösség, ez



összhang szükségét. S ha, uraim, végig nézünk a történelmen, nem az eszme lappangott-e az államalakulás legkorcsabb formái mögött is? Igazságot vártak az emberek az államtól mindenkoron, s mit tesz az igazság, nem mást, minthogy az egyik ember érdeke el ne nyomja a másikét, ez amazét. Ez eszme nem halt ki, nem adatott fel még akkor sem, midőn félistenszerű autokrata személyében olvadt fel az állam, mert ekkor igazságnak tartotta az ember, bármit tett a zsarnok, a körülmény, hogy tőle származott, eo ipso igazságossá tette ennek bármily oktan, embertelen szeszélyét. Hogy az állam az igazságnak, az embernek viszonyai helyes eligazításának képviselője, megvolt mindenkoron. Az állam formel fogalma az emberrel mondhatnám vele született, de hogy mi az igazság, arról már különbözőleg gondolkoztak az emberek. Indiában a szolgaság állapota igazságosnak tartatott, a felfogást, mely Manu törvénykönyvében kifejezve van, hogy a szolga, ha ura szabadon bocsátja is, szolga marad, mert ki vetköztethetné ki természetéből, maga a nép legnagyobb részét magában foglaló rabszolga osztály meggyőződésével sem ellenkezett, legalább India történetében nincs a nép lázadásának nyoma az uralgó kasztok ellen. S vajjon nem tartották-e a rabszolgaságot a görög nemzet legnagyobb szellemei igazságosnak? Kétkedett-e a jobbágy-ság sok időn keresztül a szolgálmányok jogosságán, melyeket urának adni tartozott. Mindebből eléggé kitűnik, hogy amíg az igazság fogalma különbözött, arra nézve, hogy az igazságnak, az emberi érdekek harmóniájának kell az életben személyesítőjének lenni, erre nézve nem forgott fenn kétség az emberek között. Maguk azok, kik az államról oly lenézőleg nyilatkoznak, nem vonják kétségbe, sőt hirdetik az emberi érdekek harmóniáját. A kérdés csak az, természetes úton, anélkül, hogy az összeütköző érdekek kombinációjára szükség lenne, megalakul-e a harmónia, avagy nem képes-e az erősebb érdek a gyöngébbet teljesen elnyomni, megsemmisíteni, ha a dolgoknak természetes folyás engedtetik, s nem szük-



séges-e ép ezért az érdekharmóniának az emberek között constans képviselőt adni.

Eddig tehát a következő eredményre jutottunk volna: Az állam az emberért van, s miután ember több van, mindannyiért, ahány van, mert ember és ember lényegére nézve, arra tudniillik, ami a világ egyéb létezőitől megkülönbözteti, egyenlő, az ember célja pedig legnagyobb általánosságban kifejezve az, hogy valóját, egyéniségét érvényesítse s miután az állam minden emberért van, célja közös minden ember céljával, az állam a közcél, a közjó képviselője, eszerint tehát az állam célját tekintve eszmei, mert a közcél fogalma csak észbeli összefoglalása az egyének céljainak.

De eszmei létét illetőleg is, s e tekintetben minden elméleti fejtegetést félretéve, utalok arra, hogy együnk sem látta az államot; igen, láttunk embert, aki bíraskodik, mást, aki adót szed tőlünk, egy harmadikat, aki eltilt bennünket, hogy marhadögtől sujtott vidékről tehenünket vásárra vigyük, de államot nem. Hova célzok hát uraim, mindezek felsorolásával? Oda, hogy az állam tulajdonkép emberekből van, hogy azoknak kell a közcélt megvalósítani, kiknek maguknak is egyéni céljaik, érdekeik vannak, hogy az állam mi vagyunk, mi amint élünk és mozgunk, érziünk és gondolkozunk, jó és rossz tulajdonainkkal, önző vagy önfeláldozó lélekkel, értelemmel avagy értelmetlenséggel, műveltséggel, avagy barbársággal, hogy az állam csakis eszme, alakzat, csakis egy agyunkban kiépített vár, melynek az életet, a húst és vért mi adjuk meg, mi belőlünk áll.

Miután tehát az állam mind céljánál, mind léténél fogva eszmei, s valóságot a történet folyamában fellépő emberiség által nyer, lehet-e másként, minthogy ez emberiség, bár az eszmék hatalma alól magát teljesen soha sem emancipálja, viszont befolyást gyakorol, módosulást hoz létre ez eszmékben, sőt néha végkép elnyomja azokat. Hogy az állam nem az embereken kívül levő, tőlük teljesen különböző emberiségi létegzet, hanem velük azonos, belőlük mint atomokból összeolvadt egység,



ez magyarázza meg, mily mellékesek az állami alakzatok, intézmények az azt alkotó nép jellegéhez. S bár nem tartozom azok közé, kik az államszervezeti kérdést alárendeltnek tartják, kétségtelenül tanunk elemi tételei közé tartozik, hogy a praktikus élet kiindulási pontja, a főtenyező, mely az állam tényleges helyzete, mikénti kormányozhatósága fölött határoz, a nép. Uraim, a nép az anyag, az állam forma, ha az anyag rossz, a legnagyobb mester sem fog belőle valamit alkothatni, amint másrészt nagyon igaz, hogy a legjobb anyagot tönkretetheti a hasznavehetetlen forma, melybe öntetett. Rég felismert s tudvalevő dolgot emelek ezzel ki, de szükségem van reá, mint a közmeggyőződésbe átment igazságra, mellyel az államnak, mint művelődési tényezőnek, tagadását leronthatom.

A nép azonban különböző művelődési fokon áll az idők folyamában, s különböző osztályokra szakad haladása egyes szakaiban. Amit manap az iskolásgyermek is tud, az egy század előtt tán titok volt a legnagyobb lángelme előtt, abból tehát, hogy az állam helytelen eszközökhöz nyul az emberi bajok elhárítására, avagy célelles módon törekedett a jólét emelésére, nem lehet ellene gáncsolni. Az állam e tekintetben kora meggyőződésének kifejezése, amit kora célszerűségi szempontjából helytelen meggyőződésével összhangzólag tesz, ezáltal nem gátolja a haladást, sőt elősegíti, mert amit az állam ily irányban p. o. a közgazdaság, ipar körül foganatosít, amennyiben kora legjobbainak felfogásával megegyezik, ha ez téves, miután következetesen, nagy erővel vitetik keresztül, annál előbb kitűnik tévessége, míg ha csak egyesek, csak társadalmilag kísértének meg, annál lassabban jönnek rossz következményei s így az igazság napvilágra, ellenben ha helyes, annál hathatósbab lökést ad a fejlődésnek. Ha tehát az állam nem mindig bír előtte járni az emberiségnek a haladás fáklyájával, ha nem bír főlebb emelkedni kora jeleseinél, kiknek tévedéseit ma már felismerjük, ezen nem lehet csodálkoznunk, sőt épen ha



szabály szerint többet várnánk tőle, ez lenne képtelenség, mert vannak arra is példáink, hogy az állam, egyes nagy uralkodók megelőzték korukat, a társadalmat, melynek gyermekei voltak. István, midőn a kereszténységet megalapította, Kálmán midőn stb. előbb jártak koruknál, s értelmi tekintetben a haladásnak voltak úttörői.

Még sokkal fontosabb a befolyás, melyet a társadalom osztályai érdekeik által gyakorolnak az államra. Minden társadalmi osztály külön érdek képviselője, a nagybirtokost más érdekek vezetik, mint a kicsit, a gyárost mások, mint a kisiparost, a munkást, a napszámost még kevésbbé azok, melyek a munkaadót a tőkebirtokost. Ezek érdekeinek kiegyenlítése, összhangba hozatala az állam feladata. Azonban az állam ez osztályok tagjaiból állván, mindenik — a viszonyok változásához képest egyik előbb, másik utóbb — hatalomra törekszik az államban, hogy érdekeit az államhatalom által mentül teljesebben érvényesíthesse, s ha a hatalom birtokába juthat, az érdekek összhangját rendszerint úgy szokta helyreállítani, hogy saját osztályérdekét igyekszik uralkodóvá tenni, s eltérítve az államot eredeti céljától, eszméjétől, az osztályérdek szolgájává teszi, mely minden más osztályt léteében fenyegetvén, az elnyomás eszközét, az államot, vagy jobban a hatalmat, mert mihelyst a közjó, a közcél eszméje elvál a hatalomtól, megszűnik igazi államisága is, s a pusztá physikai erő fokára süllyed — gyűlöltté s nemcsak fölöslegessé, de egyenesen s egyáltalán vészes, ellenséges jellegűvé változtatja az emberek szemében.

Az államtan nagy feladata ép abban rejlik, megtalálni a helyes határvonalat, ahol az állam, bár a népből alkotva, akarata, belátása által fenntartva, mégsem juthasson az egyes osztályok hatalmába, s megtartsa általános jellegét, a pártok feletti igazság, a közös érdek képviselőjének magasztos hivatását.

Igaz! tökélyre, mechanikus pontossággal járó gépezetre, mely a népek bajait oly biztosan kiegyenlítené,



valamikép az óra az időt pontosan mutatja, még nem talált az emberi ész, s míg emberek lesznek, lesznek összeütközések, viszályok, erőszakosságok, a tudomány ezeknek elejét nem veheti, hacsak az ember szabad röptét megakadályozni, szárnyait többől elvágni nem akarja, feladata elég nagy, ha ez ellentétek, az összeütközések békés megoldásának útját megtalálja, az emberi fejlődést évtizedekre visszavetni képes, belharcolat lehetetlenné teszi.

Az emberi fejlődés lassu uraim, bármerre tekintünk szét az életben, s hogy az állam e részben nem képez kivételt, van-e okunk fölötte csodálkozni, hisz mint már erre fennebb utaltam, emberek alkotják, az emberi lét egy fensőbb megnyilvánulása csak, mint az állati-é, a méhraj, vagy a hangyaboly, ez sem kerülheti hát ki a haladás általános törvényét.

Ma nap tán kevesebb ok van az állam helyes irányának megtalálását illetőleg a kételyre, a bizalmatlanságra, mint valaha; az államok túlnyomó részében a nép kezébe van fektetve annak súlypontja, az alsóbb osztályok emelésére, nevelésére, az állami életben való befolyása előkészítésére történt-e valaha annyi, mint napjainkban. Igaz, még csak az alaprakásnál vagyunk, de ne feledjük, mindössze száz év van mögöttünk, melytől az emberiség újraébredését számíthatjuk. S hogy valamint az ókor rabszolgaságát, a röghöz kötöttség embe-ribb, ezt a jobbagyság még elég lealázó, de az előbbiekhöz képest nagy haladást mutató állapot követte, úgy éljük ma a szabadság hajnalát s az óriási orosz birodalom parasztságának 1861-ben megkezdett felszabadításával Európában a szolgaság végmaradványai eltűnnek.

Akik az államot feleslegesnek, a haladás akadályának tekintik, az ideális ember természetéből indulnak ki, azt vélve, hogy az emberi művelődés nagy elterjedésével, az ismeretek, az erkölcsök javulásával el fog tűnni az ok is, mely az államnak jelenleg létoka. Nem tehetem azonban, hogy ezek ellenében ne hivatkozzam



azon mondhatnám általános igazságra, hogy az ismeretek még oly tömege, az erkölcsi haladás még oly nagy foka dacára is nem szününk meg emberek maradni, kikből az érdek, az önzés végkép soha ki nem veszik, kik között érdekütközés lehetősége soha meg nem szűnik. A szellemvilág, az erkölcsi élet legfényesebb nevei közt valjon nincsenek-e ily összeütközések, s ha feltehető volna, hogy az egész emberiség e magas fokig eljutni bír, valjon az emberek közt akkor nem lenne-e ily ellentét? Ha más nem, nézetkülönbség bizonyára, s kell-e faktor, mely e kérdés fölött döntőleg határozzon?

Már túlságosan hosszú időt töltök e kérdésnél, ám-bár távolról sem merítém ki, mi jelen bevezető előadásomban lehetetlen is lenne, inkább csak általánosságban akarván eszméket ébreszteni a fennebb érintett államellenes áramlat ellen. A kérdést az állam alapokainak fejtegetésénél szándékozom egész tüzetesen tárgyalni.

Annyit azonban e főfontosságú kérdés rövid fejtegetése által is sikerült tán sejdíthetővé tennem, hogy azok túlságos jó elővéleménnyel vannak az emberi természet iránt, akik az ember államon kívül létébe, haladhatásába bíznak. Mert bár kétségtelen is, hogy az államiságnak különböző fokait, az állami kapcsolatnak lazább és szorosabb alakját mutatja fel a történelem, aszerint amint a társadalom egyszerűbb, egyneműbb elemekből áll, amikor az érdekek összeütközésének kevesebb alkalma van, ép úgy bizonyos másrésről, hogy mihelyst a társadalom viszonyai bonyolultabbakká válnak, ez összeütközések kikerülhetetlenek, az erősebb osztály elnyomni törekszik a másikat, mi ha sikerül, egyet jelent a gyengébb osztály alávetettségével, szolgaságával. Pedig uraim, szabadságra vagyunk teremtve, emberi rendeltetésünkkel, egyéniségünk érvényesítésének erős ösztönével, de magának az uralkodó társadalmi osztálynak állandó érdekeivel is ellenkezik, — aminthogy a magyar földesúri osztály érdekével is ellenkezett a jobbagság állapota, — a másik osztály szolgasága; kell te-



hát az érdekellentétek kiegyenlítésére szervezetnek, testnek lenni s ez az állam, s ezzel tán feleltem volna az állam szüksége iránti fennebb felvetett kérdésre is.

Alig küzdötte ki az emberiség az osztályérdekek nagy harcát a középkori viszonyok által teremtett szocializmusának, a jobbagyságnak megoldása által, máris az újkor jobbagysága kopogtat ajtaján, az emberi fejlődés új irányai, az ipar, a kereskedelem szabaddá válásával, új helyzeteket teremtettek, melyek éppoly hatalmas érdekeket hoznak ellentétbe, mint aminők a földesúr s a jobbagyói voltak. Mi, uraim, kiknek közviszonyait inkább az egyneműség jellegzi, kiknél az ingatlan tőke túlnyomó az ingó fölött, még nem érezzük közvetlenül az ingó tőke s a munka készülő zaját, az érdekek harcát, de a Párist 1870-ben romba döntő mozgalom moraja, a nagy középületein az érvényesülésre törekvő érdek keze által szított lángok visszfénye elhatott egész hozzánk s mindnyáján érezzük, hogy az érdekek harmóniájától még vajmi messze vagyunk. S ha uraim, a történelemre visszatekintve, az ókor nagy államait, Göröghont, Rómát akkor látjuk feloszlásuk felé közeledni, a szolgaság jármába görnyedni, midőn társadalmi fejlődésük a legmagasabb fokot éri el, ha az osztályérdekek hullámozása azok éles ellentéte idejében csapnak össze az állam fölött, s az állami lét enyészeteivel a szolgaságot látjuk uralkodóvá válni, nem kell-e teljes erővel egy az osztályérdekek felett álló, azokat kiegyenlítő faktor után kétszeres erővel törekednünk. Nagy idők előestéjén állunk, az emberi elme gyenge, hogy a jövőbe, hogy a pontot, mely felé ez irány halad, megjelölni képes legyen, lát-noki szemmel belétekintsen, egyet azonban elmondhatunk ma is. Az emberiséget úgy attól, hogy az alsóbb osztályok lenyügzése által, az emberi haladás, mely hiszen ép abban áll, hogy a művelődés áldásai a nép minden rétegeit áthassák, hosszú időkre visszavetessék, de attól is, hogy a tudatlan tömeg vigye az emberiséget enyészete felé, a harcban lévő osztályok egyike



sem, azaz a társadalom maga nem mentheti meg, hanem hogy itt ez osztályok érdekei fölött álló hatalom, az állam közbejött a szükséges.

Az állam nélkül, uraim, mi más az emberiség, mint a kültermészet legfelsőbb fokú osztálya, a Darwin-féle létérti küzdelem elve által uralt pályatér, hol a kisebbség szolgasága, enyészete bizonyos. A haladás, a művelődés, a szabadság azonban nem az erősebbek uralma, győzelme, hanem az összes emberiség, annak minden része, minden tagja fejlődésétől van feltételezve, s így az állam ha csak tisztán negatív lép is közbe az emberi viszonyokba, s e természetes létérti küzdelemnek ellenszegül, már ezáltal is a legfőbb szolgálatot teszi a haladásnak. A létérti küzdelem törvényének hatása fölött ítélni a természet körében kívül esik feladatunkon, de hogy mit eredményezett az emberiség körében, elég szomorú példákkal illusztrálja a történelem, s mikor uralkodik e törvény az emberiség körében? Akkor, ha állapota még tisztán társadalmi s az ellentétes érdekek harcán kívül más által nem uralt. Az ázsiai társadalmak elég szomorú képét adják a társadalmi elv kizárólagos uralmának, mert ott állam valójában nincs, hanem csakis hatalomra jutott papság és birtokos osztály, mely államnak adja ki magát s mi a következmény? Az ottani emberiség óriási nagy részének barbár szolgai, egész az állatiasságig súlyedt állapota. S ha Európára vetjük tekintetünket, melyik azon állam, melyben legelőbb megszűnt a jobbágyság? Anglia, itt a jobbágyság a XVI. századdal végkép eltűnik, s miért, mert az állam ellen bírt állni a feudális társadalomnak, a feudális urak önkényének, kik azt hatalmukba keríteni törekedtek, hogy aegise alatt kizsákmányolják az alsóbb osztályt osztályérdekeik javára.

Amily bizonyos tehát, hogy a pusztá társadalmiság állapota a gyengébb osztály megigázására vezet, s amily bizonyos, hogy a szolgaság, az alávetettség az emberi haladás legelső gátja, ép úgy nem lehet kételyünk az iránt, hogy a tényező, mely a benne élő eszme hatalmá-



nál fogva ez irány ellenese, az osztályuralom gátja, az emberi civilizáció legghathatósabb előmozdítója.

A felvetett eszmék, a megérintett nehézségek nagyon komolyak uraim, további előadásaim folyamában fogom azokat részleteikben kifejteni, hogy úgy mondjam, érdemileg megvilágíthatni.

És most végezetül engedjék uraim, hogy újra felhívjam Önöket az előttünk álló feladat, az állam létokának, életműködése törvényeinek megismerésében közreműködésre. Legyenek az órák, melyeket e teremben együtt töltünk az állam megismerése végett, a szellemi együttműködés, a gondolatbani összeolvadás órái. Rajtam fog állni, hogy Önökben érdeket, a tárgy mélyébe való behatolást ébresszek, az önálló gondolkodás útját a részek szorgos elemzése, a különböző szempontok feltüntetése, a történelmi fejlemények segélyül hívása által egyengessem, önökön hogy törekvésemet érdekük által támogassák. A tanszabadság alapján alkotott meg az új egyetem, a tanári kar a tanulmányrend teljes szabadságának megállapítása által adott ez elvnek élettéljes alakot, hogy azonban e nagy elv üdvös gyümölcsöket teremjen, a tanár minden törekvése elégtelen, ha a hallgatóság érettsége által nem támogatatik. Üdvözlöm Önöket, uraim, s e nagy elv érdekében is kérem ki figyelmüket.

---



## Stein új könyve.\*

(Az államigazgatás és igazgatási jog alapponalai. Tekintettel Angol- Francia- és Németország törvényhozása és irodalmára. Stein Lőrinc után s hazai viszonyaink és törvényhozásunkra való utalásokkal Kautz Gusztáv győri jogakadémiai tanár által. Pest, Ráth Mór.)

Benső örömmel vettük kezünkbe e munkát. Hazai közönségünk általa oly mű birtokába jut, minőt kivülről hasztalan keres a világirodalomban.

Stein Verwaltungslehre című nagy művével, melynek Handbuch című kivonatát a jelen fordításban veszi a magyar közönség, s mely a nagy mű eredetileg tervezett, de még ki nem adott részeinek elemeit is adja, élére állt — a tudomány körében — ama nagy mozgalomnak, mely a biztosított alkotmány alapján a közigazgatás törvényessége és szabadságának megalapítása utáni törekvésben bírja végcélját.

E mozgalom a tudományban Tocquevillel veszi kezdetét, kinek nagy befolyása azonban a szabad alkotmány és nem szabad közigazgatás diszharmóniája érzésének fölkelésében kulminálódott; az általa föltárt képnek megvolt magikus varázsa, de csakis ez, elveivel az általánosságok körében maradt, azok összekapcsolása az élettel hiányzott. Egész más jelentőségű Gneist föllépése a közigazgatási tudományban s hatása a közéletben; a Toqueville ébresztette érzés és vágy Gneist föllépésével elveszti ösztönszerűségét, s művei által öntuda-

---

\* Megjelent a „Reform“ című napilap 1870. évfolyamában.



tossá válik, Gneist főérdeme, hogy megértette s velünk kontinensiekkel is megbírta értetni egy hatalmas s e mellett szabad népnek — mely nincs is oly messze tőlünk mint az amerikai, s mely szintén monarchikus — szabad közigazgatását, erről adott s a legapróbb részletekig menő képével határozott s erős tápot szolgáltatott a szabad közigazgatás utáni aspirációknak, melyek tényleg rája támaszkodnak, tőle veszik legerősebb fegyvereiket. Tocqueville és Gneist hatása s azok különbsége e két szóban foglalható: az gyújtott, ez meggyőzött.

Mindazáltal volt e szellemi mozgalomban némi egyoldalúság; Anglia végül is csak egy nép, még pedig elég sajátos, s a kontinenstől elütő jellegű. S közállapotai s a kontinenséi legvégső alapjaik, s elveikben különböznek egymástól, legalább látszanak különbözni, a rokonságnak árnyéka sem forog fönn, hol itt hát az összeegyeztetés lehetősége, honnan meríthető a remény hason állapotok eléréséhez? Itt kezdődik Stein működése.

Ő nem egy népet, Európát, illetőleg annak három fő nemzetét, az angolt, franciát s németet vonja be mint tényezőket nagy operációjához — és pedig ami a lényegét illeti nagyobb mértékben mint azt Toqueville Amerikára nézve tette, — hogy kormányzati és közigazgatási tanának tényi alapokat adjon, de meg hogy e három nép intézményeit szétszedve, elemeikre fölbontva, kimutassa, hogy az állami élet s a közigazgatási formák főfő alapjaikban egyek mindezen népeknél, de a személyi, gazdasági s társadalmi viszonyoknál fogva, melyek minden állam individualitását szűlik, ilyen vagy olyan alakulatot kellett nyerniök, hogy kimutassa, minő társadalmi vagy gazdasági faktor akadályozta ezen nép intézményének a másikéhoz hasonló kifejlődését, vagy másrészt meg miért kellett annak bizonyos időben mindkettőnél egyenlőnek lenni.

Ezen összehasonlító irány azonban csak egyik része Stein működésének; a másik nem kevésbé fontos, ez pedig a közigazgatási tannak rehabilitálása, a tudományok sorában fölemelése az úgynevezett Gesetzkunde



a közigazg. törvényisme alanti fokáról egy rendszeres tudomány színvonalára.

E nagy földadat Steinban megtalálta emberét. Az államtudományok más ágaiban: a statisztika, a nemzetgazdaság s a társadalomtanban, System der Staatwissenschaften-jével már megtette a kísérletet, s így a közigazgatási tannak, mint a fölntebb említett szakok eredményeit alkalmazni hivatott szak tanának, — anyagi földadataira nézve megvolt a háttér, melyre támaszkodjék.

A közigazgatás tárgya az összes emberi élet. Hogy a jelenben a jövő alapjait lerakhassa, ismernie kell az elemeket, melyek a jelent előidézték, ezért jog- és műveltség történet nélkül intézkedései pusztá tapogatódzások vagy külhoni intézmények utánzásai lesznek, hogy földadatát az egyes közigazgatási célok tekintetében azok belső követelményeire nézve megoldhassa, nem nélkülözheti az ember személyi létviszonyai, a gazdasági és társadalmi törvények ismeretét s mivel intézkedései által az egyéni lét körébe hatol, — a jogot.

Egy-egy közigazgatási kör elég tárgyat nyújt, hogy gyakorlati vagy elméleti kezelője benne egy emberi életen át nagyot teremtsen, p. o. a policia, a közoktatás, a közlekedési ügy, a bankügy, annak tehát, ki mind e részeket uralni, de nemcsak ezt, hanem e részek összefüggését fenntartani, s őket attól megóvni akarja, hogy saját, külön körükben, főleg technikus irányban kifejlődve állami összetartozandóságuk érzetét el ne vesszék, — annak — ha a képesség nem hiányzik is — nagy lelki bátorsággal kell bírnia szemben az óriási terrenummal, melyet a közigazgatás vizsgálója elé tár, főleg ha annak Európa főbb népeit minden intézménynél be kell vonnia vizsgálódása körébe.

Stein, a szociális mozgalom s annak jelentőségéről írt munkáival vezette be magát a tudományos világba; éles dialektikájával, minden tünemény végső elemeire visszamenő analisztikus tehetségével, támogatva a szocializmus hazájában, Frankhonban szerzett személyes tapasztalatai által, legelőször penetrálta e kérdést egész



jelentőségében, s ide vonatkozó munkái becsét sok ellenei közül senki sem vonta kétségbe. Majdnem egyidejűleg jelentek meg Französische Rechtsgeschichte és Geschichte des französischen Municipalwesens című művei, előbbi Warnköniggel, melyekben az általános irányzattal szemben, a belső jogtörténetnek egyengette útait.

1852-ben következett System der Staatswissenschaften című nagy munkája. Célja volt az elvizenyesedő s ellaposodó államtudományokba rendszert s határozott alapfogalmakat hozni, s erre nézve abból indult ki, hogy valamint a természettudományok nagy haladása a chemiával kezdődik, mely a testeket elemeikre bontá, s az orvosi tudomány azóta kezd a valódi tudomány színvonalára emelkedni, amióta anatómiája által az embert részekre szedi s fiziológiájával a részek erejét s természetét megállapítja, ép úgy kell az államtudományoknak is eljárni s az életet, valamint a természet- és orvostudomány a testeket, szét kell bontani részeikre, el kell választani a gazdaságot a társadalomtól, a gazdaságtant a gazdasági igazgatástól, mert míg ezen külön részekben nincsenek biztos alapfogalmink, hogy lehet hát e különböző körök összehatását tárgyalni, midőn még az egyes körök s tényezők erejét sem ismerjük. Amitől ő az államtudományokra nézve általában tartott, azt annak egyik részére, a nemzetgazdaságra nézve következőleg fejezi ki: „Und so ist allerdings die National-Oekonomie zu demjenigen Teile der Wissenschaft geworden, dem es unter allen am meisten an Begriff, System und Methode fehlt, und der eben deshalb dringende Gefahr leuft entweder einerseits in Spitzfindigkeit, anderseits in Flachheiten zu verlaufen, oder aber auch von jeder beliebigen Tendenz mit mehr oder weniger Emphase ausgebeutet oder ins Schlepptau genommen zu werden, als ob die Tendenz die Wissenschaft selbst wäre.“

Hogy mennyire alapos volt e félelem, s mennyire igaz a jelzett hiány, annak kétségtelen bizonyítéka



Carey, kinek műveitől, ha nem pozitív részeit tekintjük, melyek néha még is mosolyogtatnak, hanem kritikus oldalát vesszük figyelembe, azon nem csekély becsű negatív eredményt el nem vitathatni, hogy kimutatta a jelen nemzetgazdászati iskolák rendszerének, módszerének s fogalmainak tarthatatlan voltát, ellenmondásait. Stein jelzett fölépítésénél fogva az ellenirányú, szorosan vett tudós világban nem kedvelt jelenség; szétmállasztó dialektikájával ad abszurdum vitte sok elismert auktoritás tanait, s semmire redukálta azok nagy s új tanoknak hiresztelt frázisait. Ezirányú, néhol kérelhetlen eljárását Kautz Gyula nemzetgazd. történetében ugyan szertelen önhittséggként tünteti föl, mit azonban szerény véleményünk szerint csakis elvei végkövetkezményekig való keresztülvitele eredményének lehet tekinteni, mely eljárás az ellentétet, bármily nagy auktoritástól jó is, tova seprí. De más tekintetben is ellentétes s különleges állást foglal el Stein a német tudományban; ő nem exkluzív német; rá nézve létezik Anglia, létezik Franciaország, szóval Európa, s legnagyobb alapossága dacára nem esik — mibe a németek közül sokan — tudálékosságba; eléggé hangsúlyozta ő ez exkluzivitás hiányait több művében, s a német tudálékosságról, vele egyszer a német tudomány e ferde irányáról beszélgetve, még jól emlékszem szavaira, — így szólt: Kérem nekünk oly nagy már a copfunk, hogyha Ninive állna, be lehetne vele keríteni. A mi embereink tudják, hány betű van a corpus jurisban, s mennyit evett egy nagy diner-n egy római imperátor, de azt, hogy milyen telekkönyvi rendszer van Szászországban, már nem tudja a hannoveri jogász, vagy ismét, hogy milyen peres eljárás van Ausztriában, terra inkognita lesz a badeni előtt, s viszont ha azonban a legis akciók bármi haszontalan formalitásáról fog akár egyik, akár másikkal beszélgetni, mindenik fogja azt a legkisebb minuciáig ismerni.

Stein tág eszmeköréből nem maradt ki a jog sem; a jognak gazdaszáti alapokra fektetése s gazdaszáti vi-



szonyokból magyarázata, egyik legkedvesebb themáját képezi; ide vágó tanait — legalább a magánjog tekintetében — miután ki nem adta, csakis egyetemi hallgatói ismerhetik, kik azonban eléggé meggyőződhetek, hogy ő e tekintetben is a helyzet magaslatán áll.

Stein tudományos jelentősége, ismereteinek bámulatos nagy körét nem is érintve, főleg abban nyilvánul, mint általán minden nagy szellemé, hogy elveivel, nézőpontjával átfogja az összes emberi élet tüneményeit, s ha annak bármi jelentékeny alárendelt részletét elemzi, összefüggése az emberiség nagy érdekeivel, végső céljával sohasem veszik el,

Anélkül, hogy a részletekre kiterjeszkednénk, elég legyen kiemelni, hogy ezek tekintetében is sok újat s becses hozott napfényre úgy a nemzetgazdászati, mint a pénzügytudományban; társadalomtana pedig épen egészen új alkotás.

Ily háttérrel, ily szellemi előzményekkel fogott Stein közigazgatási tanának megírásához s amit e téren adott ki, kivívta az általános elismerést, s ha egy vagy más részében megtámadtatott, a mű általános jelentőségére nézve csak egy hang uralkodik.

Közigazgatási tanának alapját az államról adott azon fogalomhatározatával rakja le, hogy az állam, mint egyénenkől álló közület, mert személyiséggel bíró lényekből áll, maga is személyiség és pedig az erkölcsi világ legfőbb személyisége, nemcsak a lényét alkotó személyek nagy száma és céljainál fogva, hanem mert a személyiséget alkotó három fő elem, az én, az akarat, s a cselekvőség, önálló szervvé alakulva van meg az államban.

Van akarata, ennek organuma a törvényhozás, van cselekvősége, ennek organuma a végrehajtó hatalom; e két önálló organum személyes egységgé olvad az államfőben, ki az állam én-jét képezi fönn tartván a törvényhozás és végrehajtás harmóniáját.

Az igazgatás tehát az államélet azon köre, melyben az állam akarata tényleg megvalósíttatik.



Az igazgatás azután ismét két fő elemmel bir, az egyik a végrehajtó hatalom, a másik a sajátképi igazgatás, az első tekintet nélkül a sokoldalú módozatokra, melyek a gyakorlati életben a kivitel különös feladatai által keletkeznek, létesíti, illetőleg akarja létesíteni a törvényt; gyakorolja az összminisztérium; a másik ott működik, ahol az államnak nagy életkörei önálló feladataikkal jönnek tekintetbe s melyeket minisztériumoknak nevezünk.

Ezen igazgatás két főrészt oszlik: az egyik az államnak más államokhoz, a másik az állam belső viszonyait érinti, ennek első tárgya az állam gazdasági élete (pénzügyminisztérium), a második a személyek egymással való érintkezésében sérthetetlenségük fönn tartása (törvénykezés, igazságügyminisztérium), a harmadiknak tárgya az egyén fejlődése (beligazgatás, osztályai: közigazdaság, kultusz, közlekedés stb.).

A végrehajtás tehát az állam ténye, ennek mozzanatai az államban mind önálló alakokat nyernek; így midőn az akarat megállapodott, vagyis a törvény megvan, kell akarni a cselekvést, ez a rendelet által történik s midőn az akaratnak a való életben meg kell testesülni, ezt az egyes intézkedése teszi; midőn ezek ellenében a kültermészet vagy az egyének akarata ellenségesen lép föl, előáll a harmadik mozzanat, a kényszer.

A végrehajtó hatalomban részint az állam egysége, részint az egyén önállósága, két fő alkatot teremt: a központi kormányt, vagyis az államigazgatást s a szabad igazgatást, vagyis az önkormányzatot s az egyleti ügyet.

A kormány, az önkormányzat s az egyleti ügy szervezete és joga.

A kormány áll az államfőből s a tulajdonképeni kormányból. Az előbbinek szervei a kabinet, a hadsereg s az államtanács, utóbbi mint az államfőnek a minisztertanácstól különlevő, a törvényhozás és végrehajtáskörűli tanácsadó közege. Az utóbbinak szervei a hiva-



talok, melyek miniszteriális és hatóságiakra pl. nálunk a posta, vám, bánya, pénzügyi hatóságok, oszlanak.

A kormány akaratát az államfő beleegyezése emeli államakarattá.

A kormány rendeletei részint végrehajtási rendeletek, a törvény közelebbi módozatait tartalmazók, részint közigazgatási rendeletek, melyek a törvény hiányát pótolják, részint szükségbeli rendeletek, melyek a törvényt felfüggesztik, ha gyakorlatát a tényleges állapotok veszélyessé teszik.

A hatóságok pusztán intézkedési joggal bírnak.

Az alkotmányos kormányjog a törvényhozás és végrehajtás lehető ellentétéből származik; célja a köztük szükséges összhang helyreállítása. Módja a kormány és a hatóságok felelőssége, utóbbi kétféle politikai felelősség a kormányra nézve abban fekszik, hogy az nemcsak a törvény betűje, de szellemére nézve is köteles az összhangot a törvény és a végrehajtás között fönttartani, nyilvánul az összhang fönn vagy fönn nem forgása a törvényhozás szavazataiban; a hatóság felelőssége pedig abban áll, hogy az intézkedésben nemcsak a rendelet betűjét, de szellemét is érvényre juttassa; eléretik a felsőbb hatóságnál való sérelem (Beschwerde) emelése által. A jogi felelősség ellenben abban áll, hogy a kormány vagy hatóság egyes cselekedeteinek a törvények szószerinti értelmével nem szabad ellentétben lennie, vagyis a kormány jogi felelőssége akkor áll be, ha illetősége körében a törvényt megsértette, vagy végre nem hajtotta; mert ha illetősége körén kívül sérti a kormány a törvényt, ez nem a miniszteri felelősség, hanem a közönséges büntetőtörvény következményeit vonja maga után. Ugyanez áll a hatóságok felelősségéről, csak hogy ezek nemcsak az egyén irányában, hanem a kormány irányában is felelősek; fő szempont itt, hogy az illetőség körében s azon kívül elkövetett törvényt sértés különbsége fönttartassék. Érvényesítetik e jogi felelősség a rendes bíróság előtti panasz (Klage) által; minden közigazgatási bíraskodás, ahol a törvény-



nyel ellentétes intézkedésről van szó, határozottan kárhoztatandó.

A kormány felelősségével szemben áll az állampolgári engedelmesség, az ellentállás magában véve jogtalanság, ellenben a passzív ellentállás az államélet organikus joga.

Az önkormányzat az állampolgárok részvétele a végrehajtásban.

Két alapalkata van: előidézik az egyiket az érdekek, a másikat a földbirtok; az érdekek szülik a képviselőket (kereskedelmi iparkamarák) a helyileg korlátozott földbirtok pedig a tulajdonképeni önkormányzatot; az első az önkormányzatnak nem teljesen kifejezett formái.

Az önkormányzat működése a kormány működésének átvétele, az önkormányzati testek egyrészt az állami egység közegei, de másrészt önállóak; azon működések, melyek az önkormányzati testek önállóságából folynak, az önkormányzat természetes vagy szabad, azok pedig, melyek az állam egységéhez való maguk tartásából származnak, az állami hatáskört képezik.

Az önkormányzat joga szabályozza annak részint mint az államegész részének, részint mint tagjai közületének viszonyát; az első az önkormányzat nyilvános joga, az utóbbi annak belső joga.

Közjoga, amennyiben szabad hatáskörére vonatkozik, föltétlen szabad intézkedésjoggal ruházza föl, nem lehet valamely intézkedés megtételére kényszeríteni, minden ilyenmű kényszer ellenében passzív ellenállása van s a kormányrendelet ellen, valamint az egyes egyén, az önkormányzat is bír panasszal (Klage) és sérelemmel (Beschwerde).

Ellenben állami hatáskörében az önkormányzat hivatal jellegével bír.

Az önkormányzat jogát három alapfogalom dominálja u. m.: először a jogi személyesség, melynélfogva tagjai fölött nem szerződésénél, hanem személyi egységénél fogva bír hatalommal, másodsor az auto-



nómia, melynélfogva szabad hatáskörében a kormányrendelettel egyenerejű határozatokat hozhat s azokat kényszerrel foganatosíthatja. Az állami hatáskör tekintetében autonómiája abban fekszik, hogy a közegeket erre nézve is maga választja; a harmadik alapfogalom a főfelügyelet, ez nem az egyest védi az önkormányzat ellen, ez a belső jog és a bíróságok dolga, célja az önkormányzatot az állam irányában illetőségén belül tartani.

Az önkormányzat belső joga az állami kormányjog analogonja.

Nem mulaszthatjuk el végül megjegyezni, ámbár az önkormányzati formák fejtegetésében nem követtük eszmemenetét, hogy idevonatkozólag azonban Európában új eredményre jut, hogy sem a nagy tartomány, sem a község, sem a speciális céllal bíró angol board-dal nincs betetőzve az önkormányzat épülete, — szerinte az ehhez úgynevezett közigazgatási község vagyis több községet felölelő önkormányzati test szükséges.

Az egylet azáltal válik az állami végrehajtás részesévé, hogy célját állami feladat képezi, pl. tűzoltóegylet, vasúti részvénytársaság, népnevelési egylet; nem minden egylet ilyen s ezért nem is mindenik visel szerepet az állami végrehajtásban.

Az egyletek jelentősége az összéletre abban áll, hogy azok az állami végrehajtás legszabadabb formái, az egyéntől függvén a cél megválasztása, ő határozzán meg az eszközöket, ő a szervezetet, továbbá, hogy az egyleti ügy által a közéletre nézve magukat olyanok érvényesíthetik, kiknek működése különben a közületre nézve elveszett volna.

Az egyletek egyes alakzatainak elkülönítése, az egylet fogalmának szabatos meghatározása a mű egyik legszebb részét képezi; elég legyen ezt itt érinteni.

Az egyletek joga szintén nyilvános jogra és belső jogra oszlik.



Az egyesületi jog nem egyéb, mint a jogi személyiség, autonómia és főfelügyelet jogának alkalmazása az egyleti jogra.

Ennélfogva minden egylet a kormánynak bejelentett megalakulásánál fogva jogi személyt képez, állami engedélyre csak azon egyletnek van szüksége, melyek a végrehajtó hatalom egy különös jogát veszik igénybe.

A kormánynak van joga az egyletek működési jogát felfüggeszteni; azok föloszlatását azonban, csak bírói határozat alapján kérve, megengedni.

Bármint is vélekedjék valaki Stein fölfogásáról, mellyel az egyleti ügyet az állami végrehajtó hatalom rendszerébe beilleszté, nem fogja elvítathatni, hogy korunk eme nagy faktorát egész jelentőségében így még senki nem méltányolta s elemző eszével abban egész új világot tárt föl.

A végrehajtó hatalomnak a pénzügy, igazságügy és belügyre egyaránt érvényes tana után, a három ág közül a belügyit veszi föl Stein vizsgálódása tárgyául.

Terünk nem engedi, hogy a belügyi igazgatásnak a személyi, a gazdasági és társadalmi életre alapított rendszerét, itt bár csak vázlatosan ismertessük, a népesedési, a közegészségi, a rendészeti, az oktatási és művelődési, névszerint a sajtóügy igazgatását, valamint az összes gazdasági élet szerfölött gazdag és annyi eredetiséggel tárgyalt igazgatását tehát egészen mellőzve, csak a társadalmi igazgatásról adunk némi kis vázlatot.

A társadalomnak, mint az állam után az emberi élet legfontosabb szervének igazgatásával zárja be Stein rendszerét.

Ha másért nem, már csak a társadalom fogalma és alapviszonyairól az egyes idevágó igazgatási célok tárgyalása közben adott meghatározása és jellemzése miatt is nagy nyereségnek tartanók e mű átültetését; egy nyelvünkön eddig abszolúte ismeretlen tudományág válik ezáltal megközelíthetővé és pedig oly szövétnek



mellett, mely a társadalom tanának konfuz, sötét országában, ha teljes világot nem is ad, a főkörvonalakat elégségesen kijelöli.

A társadalmi igazgatás célja a szabadság jogi akadályainak mellőzése a szellemi és anyagi javak jogi megszerezhetőségének biztosítása által mindenki részére, ebben áll viszonya a társadalmi szabadsághoz; ezen kör magában foglalja az egyénnek a család, a háznépe, a cselédség, a nemzetség, a nemesség, a majoratusok és a testületi szellemmel való harcát, s az állami igazgatásnak föladatát, az egyént e különböző békókból kimenteni.

Célja továbbá a társadalmi igazgatásnak a társadalmi nyomorról való gondoskodás, vagyis az egyes ember részére a személyes önállóság physikai előfeltételeit megadni; mint ilyen létesíti a drágasági rendszert és a mai korban belátva ennek eredménytelenségét, de belátva a forgalom és iparszabadság negatív voltát is, a nagy városok élelmezésének pozitív eszméjét ragadja meg, másrészt pedig a munkáslakóházak tekintetében tesz hasonírányú kísérleteket; majd egyenesen kezébe veszi az ügyet, gondoskodván a gazdasági szegénységről, vagyis midőn a szükséges élelmiszerek hiánya a személyiség létét veszélyezteti, valamint a társadalmi szegénységről, melynél fogva az egyes teljes munkaerőben léte mellett, önálló társadalmi álláshoz nem juthat; a gazdasági szegénység elleni intézetek az árvaházak, a bölcsődék, a lelencházak, szegények iskolái, a szegény betegápolás; a szociális szegénységet természetbeni segély, munkaadás által törekszik az igazgatás megszüntetni.

A társadalmi igazgatás végső és legfontosabb föladatát képezi a fölmenő osztálymozgalmat, vagyis a lehetőséget előállítani, hogy az alsó osztályú egyén a felsőbb osztályokba emelkedhessék; az állam, mint olyan hatóságaival, a társadalomnak alapúl szolgáló gazdasági törvényeknél fogva, de az eddigi tapasztalatok szerint is semminemű oly speciális intézménnyel nem



bír, mely által e mozgalmat elősegíthetné, tehet azonban mégis sokat, ami által arra közreműködhetik s ez azon elv, hogy az igazgatás minden pontján azon legyen, hogy a tőkenélküli osztálynak a fejlődés mindazon feltételeit nyujtsa, melyeket ez tőke hiányából, valamint physikai keresetképeség tekintetében magától megszerezni nem képes.

Az igazgatás közege itt az egyleti ügy: a formák a segélypénztárak, a zálog- és kölcsönintézetek, a takarékpénztárak, a társulati biztosítás (prévoyance mutuelle), az előlegező pénztárak, a termelési társulatok, a munkásszövetségek.

A fordítást csak dícsérettel említhetjük; a fordítónak mindenesetre nem csekély nehézségekkel kellett megküzdenie, nyelvünk szelleme csak a konkrét kifejezési módot szereti, a műben pedig, főleg az elvi megállapításoknál, sok az elvont — nem annyira eszme — mint kifejezési mód; fordító e részben szerencsésen oldotta meg föladatát, ámbár a szöfűzés kötöttségén sok helyt még jobban is segíthetett volna részesülők és név-mások általi bontással.

A munkához fordító szépen írt bevezetést adott, méltányolva abban a közigazgatási tudomány fejlődési menetét és Stein tudományos jelentőségét; minden pontjával azonban nem érthetünk egyet, különösen nem azzal, hogy a „lipcei nagy auktoritás, Roscher“, Steinra valami speciális befolyást gyakorolt volna, e két elem olyan mint a tűz és víz, az egyik az emberi életet történeti fejlődése által, a másik, t. i. Stein a dolog természetének elemzéséből akarja földeríteni a történelmi háttért az analitikus uton megállapított elvek igazolása és nem eredeti bizonyító eszközként használva; a két módszer annyira eltérő, hogy egyiknek a másikra való befolyását szükségkép kizárja.

Fordítónak aggályát, hogy a közigazgatási tudománynak Stein által megkísérlett önállósításával, az országászattan (politika) az alkotmányi politikán kívül tárgyalanná válik, ugyan nagyon alaposnak találjuk,



de ebben inkább örvendetes, mint aggályos körülményt látunk; mit is lendített annak az alkotmányi és igazgatási politika-féle rendszerben űzött művelése az államtudományokon, főleg az igazgatási tanon; de még inkább volt-e annak bármi befolyása az életre? Egyfelől állt ez az úgynevezett igazgatási politika, az ő ide-oda révedező eszmefuttatásaival, másfelől az élet sokféle föladataival, melyekre, főleg azok részleteire, semmi tekintettel sem volt e politika, s így aztán az élet is egészen elhaladt mellette s tudományos behatás nélkül, tisztán a mindennapi élet esetleges viszonyaihoz képest rendezte közigazgatási törvényeit és szabályait, megteremtve a közigazgatási törvényismét, mely közt s a kormányzati politika között azonban áthidalhatlan űr maradt, a közélet, valamint a tudomány közös rovására.

S ép ez okból örvendünk, hogy hihetőleg nem sokára leéli magát a közigazgatási politika, mint önálló tudományos ág, megmaradván mint résznek tere a rendszeres közigazgatási tanban.

Ezeket akartuk főleg fordító bevezetésére megjegyezni, kinek különben e mű sok fáradságot adó fordítása, valamint a rendszer keretéhez képest adott honi viszonyokra való utalása, őszinte elismerést érdemel.

---



## Közigazgatásunk és a szabadság.

Irta: *Grünwald Béla*, Zólyom-vármegye alispánja.

Budapest. Kiadja: Ráth Mór. 1876.

Ily cím alatt veszünk egy dolgot, melyre lehetetlen néhány szót nem mondanunk.

---

Publicistikai irodalmunk e kis iratban egy becses munkával, közéletünk egy férfias cselekedettel lett gazdagabb. Mindenkép sajtóságos jelenség, ami a fennebbi köntösben élénk lép; ha előpóstája nem lett volna, azt mondanók meglepő; de a „Közigazgatásunk és a magyar nemzetiség“ után, mást szerzőtől nem is várhattunk. Megyei ember, az önkormányzat őszinte híve tör palcát megerendszerünk felett, s a közigazgatási tisztviselők kinevezését követeli. A kis mű nagy tanulmányok eredménye, a tény, hogy egy gondolkodó fő elzárt dolgozó műhelyből ilyen művel lép a nagyközönség elé, nevezetes erkölcsi tény. Esmék, valódi eszmék, s nem ilyeneknek csúfolt önkényes, realitással nem bíró képzetek embere lép élénk; az élet nyüzsgő közepéből emeli fel szavát, az élet követelményeként hirdeti őket, azok közvetlen szükségeként mutatja ki el nem odázható megvalósításukat, s teszi ezt közéletünk szellemi szabadságának, a dogmatikus elkeseredettséggel pengetett tartalmatlan jelszavak idejében, midőn minden közép-szerű s még hozzá selejtes vélemény a sajtó istápolása mellett zsarnoki hatalommal parancsol hallgatást minden önálló nézet nyilvánítási kísérleteknek, elöszedve a legerősebb fegyvereket, ha elhallgattatási törekvéseit nem látszik közvetlen siker koronázni, a gyanúsítást, a



hazaárulás, a közéletből proskripcióval fenyegetést. — De e bátorság nem Kecskeméthy „Parlamenti alkotmány és vármegyei reakció”-ja cinikus köpenyét ölti magára, komoly tanulmány és gyakorlati élettapasztalás a vezetői, ezekre támaszkodik, ezek egyengetik útját, s amily komolyan ő beszél, ép oly komoly meghallgatást fog magának mindenfelé kieszközölni önsúlya természetes nyomatékával.

Publicisztikus irodalmunk legutóbbi évtizedéből nem birnék méltó társat a Grünwald Béláé mellé állítani. S miben rejlik a szerény terjedelmű dolgozat becse? A szerző által látható előszeretettel használt egyik tekintély sokszor szokta ezt az életben úgy, mint irataiban említeni. „A mű nem az által becses, amit közvetlenül nyújt, hanem amit gondolkodó főkben ébreszt.” Amit szerző az önkormányzatra nézve lényegest elmond, irodalmunkban, sőt közéletünk terén sem új, hasonló hangok emelkednek a 21-es bizottság kebelében, s *Lechner* Ágostnak, a Hoffmann-féle jog- és államtud. folyóiratban megjelent, de a nagyközönségre mondhatni elveszett remek dolgozatában az önkormányzat Grünwaldéval egyenlő irányú, csak sokkal mélyebb megoldásra talált. Ugyancsak ismertető a Bud. Szemle 1869-i folyamában az európai önkormányzatot a szerző kegyelt előképei nyomán iparkodott feltüntetni. — Hazai municipális viszonyainknak a mechanikus államfelfogás, a burokratikus routine szempontjából szerzőével egyenlő éles kritikát már többfelől kellett kiállniok, a *legélesebb, de történelmietlen irányánál fogva a legfrivolabbat is, Kecskeméthy ismert röpiratában.* — Hogy megyénk az önkény, a szakképzetlenség, a családi különérdekek, az adminisztratív tehetetlenség, csak nem a szabadság, s az állami végrehajtás közegei, sokszor hallottuk már, — s mégis a Grünwald Béla dolgozata, mely szintén csak a most felsorolt eszmék körében marad, valami egészen eredeti, önállóbecsű irodalmi jelenség, — mert az egész gondolatkörnek oly végső összefüggő kapcsot ad, mely által dolgozata dacára, hogy tartalma különben nem új,



lényegesen más lesz, mint irodalmunk akármelyik hasonltárgyú terméke.

Grünwald Béla az önkormányzat kérdését, a sokak előtt oly alárendeltnek látszó közigazgatási szervezetet — visszaviszi, mint szerves föltételét mutatja fel nyomról-nyomra és nem pusztán állítja annak, a minél e világon csakugyan nincs magasabb, az önálló nemzeti lét, az állami létel kérdésére. — Ezt eddig irodalmunkban csakugyan senki sem tévé, de amit általában, nemcsak saját irodalmi viszonyainkat tekintve, nagyra kell becsülnünk ez iratban, a szerző képessége a legkisebbnek, vagy legalább is a látszólag ilyennek mértékét — a legmagasabban találni, keresni fel. Szerzőre mély hatást tett a hatalmas író, kitől iránytűjét vevé közéletünknek manap annyira tájékozatlan nagy tengerén, s úgy látszik, erősen megszívlelte annak ama mondását: Nehmt Eine Verwaltungsmassregel und löst sie auf in ihre Gründe, ihre Objekte und ihr letztes Ziel und ihr werdet den unwiderstehlichen Gang der Bewegung (dieses höheren Lebens, dem wir alle unterworfen sind) im kleinstem Körper und seiner Geschichte verstehen.“

„Komolyan aggasztó jelenség a magyar faj életében, hogy nagy fáradsággal kell neki bizonyítgatni, hogy nem lehet magasabb célja önmagánál, nem lehet fontosabb feladata saját fenntartásánál, hatalmának terjesztésénél s biztosításánál.“ E gondolattal üti arcul — bocsánat ez erős kifejezésért — olvasóját szerző dolgozata legelső soraiban; ily távlatból tekinti az egész közigazgatási szervezést, eme kiindulási pontra visszavissza mindent, s teszi a meggyőződés benső hangján, erős megfigyelő tehetség, éles boncoló képességgel. Maga e gondolat elég, nézetünk szerint, hogy a munka felé fordítsa a közfigyelmet; mert az államalakulás legvég-sőbb gyökerére mutat reá, midőn mindennél magasabbnak állítja oda a nemzet létét, hatalmát.

Mert mi is hát végül az ok, ami a nemzeteket önálló hatalmakká alakítja, belőlök szuverén államokat képez? Mi ez az ultima ratio? Az egyes nagyobb erkölcsi,



szellemi törekvései, érdeke, biztonsági vágya? Az erő, a hatalom, mely ezt eszközli, nagyobb mind e tényezőknél. Hisz ha a fennebbi tényezők az államok alakulását magyarázni bírják, részvét helyett csakis gúnnyal, mint oktalan ábrándot, tekinthetnők a lengyelek kísérleteit, nemzeti létük, önálló államuk visszaszerzésére, mit, bármennyire szigorúan ítéljük is el őket multjukért, s bármennyire tartsuk e kísérletek sikertelenségét kiérdemlettnak, nem tehetünk. Az egyes aja baján túl, azon felül áll a nemzetek léte, nem léte, s amint a veszélyeztetés percében minden magán baj, magán érdek elhallgat, hogy csak a nemzeté hangozzék, pedig ennek feláldozása árán orvoslást lelhetne amaz, úgy létet sem az egyes kicsinyes törekvése, céljai adnak egy nemzetnek. A szellem hatalma az, mely nemzeteket teremt és eltemet, függetlenül az egyes önző vágyaitól azon kényszerűség folytán, mely a legmagasabbat, a szellemet is levonja a földre, hogy csak különbözőségeiben jöjjön önmaga tudatára. Nem az egyes, a genius, melynek amaz csak futó árnya, s emez igaz valósága hozza létre a nemzeteket, s konstituálja őket államokká, szerzőnek nagyon is igaza van, hogy oly nemzet sorsa aggasztó, ahol e genius, az egyes e végső tartaléka szétesik, az életadó gyökere kiszáradt, hol az mint mindenek fölött álló cél hatni megszűnt s csak az egyes elkülönöttségében marad vissza, ott a nemzet létének vége közel van, mert nincs többé szerves egész, csak homogén halmaz, melyet a leggyengébb szél tovaseper a négy világtáj felé, vagy a legközelebbi életerős nép igájába hajt.

A színek, melyekkel szerző nemzeti ösztudatunk hanyatlását festi, amily élénkek, ép oly igazak, az okok közül, melyek e tényt magyarázzák, csak egyet feled el, s csak egyet nem érint egész horderejében. Az első, hogy a nemzet háromszázados harca létéért, sokrészt inkább a rendi társadalom külön érdekének küzdelme az, igaz idegen is, de egyszersmind főképp e különérdeket fenyegető királyság ellen, mintsem a nemzeti szel-



lem harca a létért, a másik, bár sokszor foglalkozik vele, de alapjában még sem fejt ki, hogy a liberálisizmus nem államalkotó principium.

A nemzeti létért való küzdelemnek, hogy ekként kiválókép rendi különérdekeket teszünk rugóivá, semmikép sem akarjuk értékét csökkenteni. Minden állam fejlődése különböző fokain rendszerint bizonyos társadalmi szerkezetet hoz kifejezésre, egész tisztaságában soha sincs jelen, s ez nem is lenne jó, csak az a kérdés, mennyire túluralgó benne egy társadalmi különérdek, valamennyi rovására. Nem az feltűnő tehát, hogy a rendi érdekek hazánk történetében kiváló szerepet játszottak, sőt épen az lephetne meg bennünket, ha ez másként lenne s emberfölöttit kívánnánk egy nemzet-től, ha azt követelnők, hogy önmaga, saját létviszonyai fölé egy kívülről szemlélő objektivitásával fölemelkedjék. Semmi szemrehányást sem fejez ki tehát állításunk, hogy a nemzeti harcok rendi különérdek motivuma által voltak kiválókép vezetve, a nemzet, fejlődési fokához képest, a rendi társadalomban élván csak; de e tényt nem szabad a tényezők mérlegelésénél tekinteten kívül hagynunk, midőn állami öntudatunk intenzivítása hiányainak okait keressük.

Hazai municipalismus vulgarisunk jelenségei, e tényező nélkül érthetetlenek, egy Tisza Kálmán „Parlamenti felelős kormány és megyerendszer” 1865-ben megjelent dolgozata megfejtetlen rejtély maradna, ha nem bírnók magunknak az államszervezetet jeleníteni, mely a rendi társadalom alapján egyedül lehetséges. Ily háttérű államrendszerben küzdött a magyar századokon át s pedig sikerrel, a szabadság jelszava alatt, egy abszolutikus dinasztia ellen. S ez államrendszer, ez egész küzdelem a fölületes vizsgálat, de nemcsak ez, a mélyebb, de egyoldalú teória szerint is bizonyos közelekvő analogiákat nyújtott Európa legszabadabb államrendszerével, az angollal, az angol népnek a Stuartok elleni küzdelmével. Analogiát, ha a királyi hatalomnak amott csak az utolsó század óta elhalványult befolyása,



az általa teremtet s a kontinens által nem méltatott közigazgatása s *rendi privilegiumoktól évszázadok óta felszabadult*, jogegyenlőség alapján álló, nemest, polgárt, pórt sáncai közé fölvetett társadalmi szerkezetétől eltekintünk. Mi természetesebb tehát, hogy gondolkodásunk eme rendi államrendszer képzeteiből nem birt kibontakozni, s a modern államot a szavazatok szélesebb körre kiterjesztése, a miniszteri felelősség, a jogegyenlőség által, de annak leghatékonyabb, mert az életre közvetlenül kiható közege, *nem rendi közigazgatás nélkül megvalósítani nem gondolta*.

S csak legyünk igazságosak, a társadalmias, állami öntudat híjával levő theória is a megyék rendi jellegű konzerválásának szerfölött kedvezett; Anglia irodalma mire fekteti a fősúlyt az alkotmányban? a parlementre, közigazgatása, *megyéi vajmi kevésbé lettek angolok által méltatva*; e nagy, tán ellenmondás nélkül mondhatnám, a világ első nemzete, amily nagy életében, a gyakorlatban, oly rövidlátó sokrészt a közéleté felőli theóriában; mit szóljunk a franciákról, a németekről. vajjon itt az ötvenes évekig a régi állam a bürokrácia ellenes irodalom, mihez birt máshoz jutni, mint a mi régi megyénkéhez hasonló alkotásokhoz, minek okát messze vinne itt elemezni; amiben más népek ideált láttak, hogyne akartuk volna azt mi konzerválni, hisz nem másról volt szó, mint egy honi plánta további ápolásáról, melyet ha kitépünk, idegennek betelepítésével legalább az akklimatizáció ideje alatt sok bajunk lehet. Nem oly régi dolog, hogy az elmélet másként gondolkodik, s ez is csak Németországban, Franciaország még mindig a Contrat sociálban, s a Laboulay elképzelte Amerikában úszik, s Angliában is új jelenség egy oly mű, mint a „Local Government and Taxation” című Cobden Clud Essays-féle gyűjtemény, s ebben a Morier dolgozata. Ezért nem „lélektani talány” előttem napi sajtónk, általában az irodalmunk magatartása.

Hogy a liberalizmus nem államalkotó principium, ezt fölötte könnyű belátni, csak oly állam veheti fel



magába, türheti el, amely már van, létezik, mely biztosan érzi a földet talpa alatt. De volt-e ily magyar állam, midőn a nemzet szuverénitását visszanyerte, léteztek-e amaz objektív létföltételek, melyek nélkül állam nincs? Mindent alapjából kellett újra teremtenünk. A liberalizmus akkor jöhet sorra az állami életben, mint praedomináló vezérelv, ha az konszolidált intézményeken nyugszik, a részeknek, mit a liberalizmus akar, akkor engedhetni meg nem kötött szabad mozgást, ha az egésznek léte szilárd intézményekben biztosítva van; a liberalizmus, a fejlődés, a haladás; de hogy valami fejlődhessék, haladhasson, kell, hogy előbb legyen, tényleg megalakuljon; liberális elvekkel államot alkotni nem lehet, ha azok konzervatív alapra nem támaszkodhatnak; mi azonban annyira benn voltunk a liberalizmusban, hogy 60-tól majd 70-ig a hazaárulással egyenlő, legalább is rokonelnevezés volt a konzervatív; mi a konzervatívval, egyébként könnyen érthetőleg egészen más fogalmakat kapcsoltunk össze, a nemzeti önállóság kisebb mérvét, annak egyenes feladását, eltörölt rendi jogok visszaállítását, egyházi túlkapást az állam terére, mint ami benne általában van, s a helyett, hogy az ilyen hazai konzervativizmust csakugyan leküzdve, a konzervativizmus minden állam fennállása, de főkép alapításához szükséges részét elfogadtuk volna, túllícitálni iparkodtunk egymást liberalizmusban. Nálunk senki nem volt konzervatív a közéletben, legalább bevallottan, hisz ez egyenlő lett volna a közéletbeni működésről való lemondással; s ez manap is csak kevéssé változott s a párt is, mely jelenleg ilyennek mondatik, csak félig akar ilyen lenni, s mint egész működésében elnevezésénél is a lépést csak félig teszi meg.

Liberalizmusunk hátráltatá annak minden következményeiben érvényesítését, hogy egy állam csak egy nemzet szellemének, geniuszának kifejezője lehet. Nagy Eötvösünk elméletileg eléggé kimutatta a szabadság és nemzetiség ellentéteit, de egész gondolatiránya szerint,



bármennyire szerette nemzetét, inkább hajlott a szabadság, mint a nemzetiség felé, utóbbinak erkölcsi értékét nem méltatta különben oly mélyreható elméje, az általános emberi lebegett szemei előtt, megelégedve, hogy az csak elvontan, elméletben létezik, valóságra, csak egyéniesülten, nemzeti alakban válhat. Így nézőpontokból kiindulva írhatta XIX. század uralk. eszm. II. kiad. I. köt. 101. lapján. „Bármily országra vagy időkorra fordítsuk figyelmünket, azt tapasztaljuk, hogy a nemzetiség eszméje mindig azon mértékben lép háttérbe, melyben a szabadság és egyenlőség fogalma valósulásnak indul, míg másrésről a nemzeti különállás sehol sem marad fel épebben, mint oly országokban, melyekben a szabadság és egyenlőség elvei nem alkalmaztatnak“ és hozhatta fel például Észak-Amerikát és Svájcot, mint oly államokat, ahol a nyelvkülönbség minden fontosságát elvesztette. Mivel az általános haladás lett szerinte a világ kereszténnyé válta óta a legfőbb követelmény, a „Nemzetiségi kérdés“ című röpirata ezen passzusa szerint „minden eszme csak akkor s azon alakban válik egyes korszakokban uralkodóvá, melyben azt az általános haladás érdeke megkívánja“ azért hitette, hogy hazánkban „a történelmi s politikai nemzet érdekeit csak úgy biztosíthatjuk, ha minden egyes nyelvbeli nemzetiségek igényei kielégíttetnek s hogy ellenben a különböző nyelvbeli nemzetiségek igényei csak úgy elégíttethetnek ki, ha az ország egysége és állami léte biztosított.“ (Nemzet. kérdés 42. l.)

Eötvösünk, minden geniálitása, nagy szelleme egész mélysége dacára, dacára annak, hogy többhelyt polemizál a XVIII. század filozófusaival s az induktív irányt, a Baco irányát tűzi műve homlokára, absztrakt gondolatokkal tudott csak dolgozni; előtte a fogalmi ember lebegett, a XVIII. század alkotta absztrakt egyéniség, az absztrakt emberi, s mivel a való embert az ő nemzeti különbségeivel meg nem semmisíthette, nem hogy e különbség okát, helyességét, szellemi, erkölcsi igazoltságát kereste volna, platonikus idealizmussal,



alárendeltebb, alsóbb művelődési fok színvonalára szál-  
lítja, mint az eszmének, az emberinek, tökéletlen alakját.

Eötvös egész gondolatirányánál fogva csak liberális lehetett, ebből magyarázhatjuk a nemzetiségi kérdést illető nézeteit, melyek hazánk közvéleményére oly nagy befolyással voltak, s érthetjük meg, hogy ő is ott volt, s épen ő volt ott a megyerendezés kérdésénél, melyeket a nemzetiségi aspirációk kielégítésére szolgáló terrenumnak tekintett, s az általános haladásról fogalma érteti meg velünk, hogy gondolhatta, miszerint a nemzetiségi igények csak úgy elégíthetnek ki, ha az ország politikai léte biztosíttatik.

A nemzetiség nem pusztá homályos érzés, hanem az emberi szellemnek bizonyos individuális alakja, mely érzés, homályos érzés jellegével csak addig bír, amíg pusztá aspiráció, amint a valót érinti, ide kilépni mer, illetőleg az neki szabad, a legkézzelfoghatóbb, mert maga körül mindent átalakító tényező; neki a megye igen kicsi tér, a nemzeti szellem megvalósulást keres minden téren, valahány nemzetiség annyi akadémiát, színházat, egyetemet, vasutat, sereget követel s hogy ez mint legyen az ország politikai létével egyeztethető, bajos másként megérteni, mintha fölteszük, hogy azon általános haladást, melyet az uralgó nemzet az említett téreken elér, az alárendelt nemzetiségek is magukénak ismerendik el; de e föltevés nemcsak hamis, a tények által megcáfoltatik, de olyan követelményt is tartalmaz, aminőt az embert valóságában tekintve, támasztani is erős.

A nemzetiség az emberi szellem egyéni külsővé váltsága; ezért egy országban lehetetlen több nemzetiség igényeinek kielégítése, mert külsőleg kizárják egymást, vagy ha azok részbeni kielégítést találnak, folyton az ország egységét fenyegetik, mert természetszerűleg teljes kielégítésre törnek. Hazánk ezért vagy magyar marad, vagy szét fog bomlani részeire.

Svájc és Amerika hozatik fel az itt mondottak cáfolatára; azonban sokak által tétetett már a meg-



jegyzés, hogy a kettő nem is igazi állam, csak az egyéni haszon, a gazdasági létfontartás külső kerete; eme fölfogás bírálatába nem akarok bocsátkozni, ámbár az Amerikába vándorlók szabadságvágya mellett, hogy a gazdasági szükség, általában gazdasági motivumok nem kis szerepet játszanak, ki fogná tagadni, valamint ki fogná feledni, hogy a szabad Svájc fiai szolgáltatták a legabszolútabb, s még hozzá idegen trónok bérenc zsoldosait.

A két állam tekintetében a következő körülmények hagyatnak figyelmen kívül, midőn annak bebizonyítására példaként idéztetnek, hogy az állam meglehet nemzeti jelleg nélkül, illetőleg uralkodó nemzet nélkül.

Először is Észak-Amerika még mindég igen kifejezett angol, vagy igazabban amerikai jelleggel bír, s ez elem túlsúlya oly nagy, hogy ellenében az amúgy is nem államalapító, hanem gazdasági okokból jött európai nemzetiségek nagyon soká önállósági igényeket formálni nem is mérték, ha erre szükséges öntudatuk egyébként kifejlődött lett volna is. Csak vegyük a dolgokat természetes lefolyásuk szerint, a bevándorlóknak először is kenyerüket kell megkeresniök, s csak azután gondolhatnak politikai szereplésre, már pedig bizonyos, hogy a szövetséges államok függetlenségének kivívása óta az angolnak vehető 3 millió törzslakosság mellé történő nem angol bevándorlás, a német és ir, csak a 20-as 30-as évek óta nagyobb dimenziójú, hogy tehát egy nemzedék életének kellett elmulni, amíg az angolok vagy nativeok mellett, a legtekintélyesebb népelem, a német és ir politikai öntudatra ébredt; s csak ugyan aki az amerikai viszonyokat figyelemmel kíséri, a német és ir elem ily vergődését, ez idő óta tapasztalhatja is.

A másik figyelemre nem méltatott körülmény s ez Amerikára, Svájcra egyaránt illik, de különösen a svájci viszonyokat magyarázza nézetünk szerint, — az, hogy ha egy nemzetiség erős, meg nem vitázható hatalomra egy nagy államban szert tett, annak egyes



tőle elvált részeiben az állam alkotó tendencia szunnyadhat, és szunnyad is; ez az eset forog fenn főleg Svájcban, hol francia, olasz, német, az illető nemzeti állam hatalma által biztosított kultúra árnyékában pihén, nemzeti szellemének minden irányú teljes külnyilvánulását ott találja, nem kell azért neki Svájcban fáradni, áldozni; egészen másként áll a dolog ahol oly nemzetiségek vannak egy államban, melyek ezen kívül nem tekinthetnek egy rokon faj alkotta államra, vagy azért mert ilyen azon állam határain túl nincs is, vagy mert ha van, ennek hatalma, önállósága nem eléggé biztosított, a nemzeti szellem minden irányú külnyilvánulásra abban sem jött, akár mert erre számilag csekély a rokon faj, akár belső okoknál fogva; ide járul még Svájcban a külön nemzetiségek bizonyos számbeli egyensúlya. Mindezek rövid érintése legalább is tán kétes értékűvé teheti a Svájc és Amerika példáját a kérdéses tétel igazolására.

Mesteri vonásokkal rajzolja szerző megyéink jelen állapotait, kimutatva, hogy bennük s általuk önkormányzat — szerzőnek egyébként minden sorából kivehetőleg állami ideálja — nincs, hogy gyakorlati eredményeket, mint rendet, közművelődési célok előmozdítását, az igazságszolgáltatás, pénzügy, hadügy támogatását, előmutatni nem tudnak, hogy a szabadság helyett, a törvény helyett, bennük az önkény uralkodik, — hogy a nemzeti eszme megvalósításának legalkalmatlanabb közegei.

Nem akarom szerző szép gondolatmenetét, melyen ily meggyőződésre jut, kivonatok által elrontani, nem pártjaink jellemzését, sajtónk magatartását, a megyékben uralomra jutott kisszerű személyes és klikk érdekek tusáját tartalmazó rajzait idézetek által halványan visszaadni, e helyett mindenkit, ha közéletünk iránt érdeke végképen ki nem aludt, magára a komoly tanulmány és férfias lelkesedéstől áthatott műre utalom, mert hisz amúgy is csak ismertetni, nem bírálni valóm van.



Amit még kiemelnem kell, hogy ismertetésem teljes legyen, az a dolgozatnak ama része, mely Anglia, az önkormányzat klasszikus hazájának ismertetésével foglalkozik, hogy megmutassa mennyire nem önkormányzat a mi megyei rendszerünk mai alakjában; és nehogy valaki azzal vádolhassa, hogy Anglia unikum, igen korszerűen belefönja dolgozatába Poroszország közigazgatásának az angollal teljesen rokonelvek szerint keresztül vitt önkormányzatisítását; dolgozata utóbbi része kedvezőleg tanuskodik arról, hogy szerzőnek a köztiszt mellett, melyet mint egy megye alispánja teljesít, maradt elég ideje nemcsak ez új szervezetet amint az a törvényben előttünk áll tanulmányozni, de létrejötté momentumaival, ez alakulást megindító és kísérő irodalommal is megismerkedni, — oly körülmény, melyet közigazgatási kérdésekben, hol mint oly találóan mondja, nem vagyunk se teoretikusok, se praktikusok, nemcsak egy megyei tisztviselőnél, de az erre sokkal inkább érkező elmélet embereinél is ritkán tapasztalunk.

Ha nem volna oly szomorú az eredmény, melyre a tisztviselők felelősségét tartalmazó megyei törvény illető szakaszainak kritikájában jut, azt mondhatnók gyönyörrel olvastuk dolgozata ide vágó részét; szorosán közigazgatásjogi szempontból ez a kis dolgozat legszebb része; látszik, szerző tisztán belátott a droit administratív technikájába, mely nálunk sajnos bíróságaink, tehát a tulajdonképeni jogászi elem által, mondhatnók az adóáthárításnak a finánc-tudományból kölcsönzött analog elve szerint kezeltek, miről a semmitőszéki döntvények nagyon is, sőt sokszor épen a jogos áthárítás határainak kiterjesztésével, tanuskodnak; a minisztériális közegek által pedig nem tudjuk tulajdonkép minő elv, de csaknem a közigazgatási jog saját benső természete szerint adminisztráltatik az; ebbe, a nálunk még ködös világba, hogy mily jól tudott a kalauzul vett lámpa mellett behatolni, s annak homályait a tisztviselői felelősség tekintetében felderíteni, fényesen ta-



nuskodik idevágó kritikája, mely a megyei törvény e részbeni gyarlóságát cáfolhatatlanul ostorozza.

Mit mondjak még a dolgozatról? miért is szólaltunk hát fel? — igen, hogy tehát a közigazgatási tisztviselőket ki kell nevezni. Szerző nehéz szívvel jön ez eredményhez, aki dolgozatát figyelemmel olvassa, nem fog ezen kételkedni, minden sora elárulja, hogy van benne pietas a mult iránt, a régi megye iránt, mindaz iránt ami nemzeti, így hát a megye, e speciális magyar intézmény iránt is, hisz neki az önkormányzat drága kincs, ez ideálja, de akinek azon tapasztalásra kellett jutnia, mint neki a 89. l. szerint, hol ezeket írja: „Nem azért hoztam elé mindezeket, hogy a fizetéstelen hivatalok életbeléptetését ajánljam az önkormányzat terén. Ha ezt tenném, az egész ország egy óriási hahotával fogadná ez indítványt.“ Tehát aki szerint az igazi önkormányzat lehetetlen, torzalakját, mely különben is semmire se jó, konzerválni pedig merő dőreség volna, arra nézve nem marad más hátra, mint a tisztviselők kinevezése, kikben a magyar állameszme polgári seregét látja.

A közigazgatási tisztviselők kinevezésének ily eredményű tárgyalása Grünwaldnál, dacára külső hasonlatosságának, miben sem rokon ama felületes, s bürokratikus eszmékből kiinduló követelésekkel, melyek hasonló tervben végződtek; a legnagyobb sértés lenne, melyet szerzőn elkövethetni, ha őt ezekkel egy sorba állítanók, ő az önkormányzatért lelkesül, de elég objektív átlátni, hogy az állam bármennyire meríti erejét polgárai lelkesedéséből, ez által, ennek tüze által fenn nem tartható, hanem külső testre szorul, mely külső testet, amaz csak akkor tarthat össze, ha nemcsak szószátyár, de tényekben, mindennap nyilatkozó; ily tényleges, mindennap nyilatkozó, fizetés, jutalom nélküli — mert ha nem ilyen nélküli, nem is volna — lelkesedés: az önkormányzat; ahol ily lelkesedés nincs, ott az államtestet eme természetű kapocs helyett, egy külső kapcsolatnak, a mechanikus hivatali hierarchiának kell



összetartani, mely ezért egyébként, hogy erkölcsi természetűvé válhat, sőt kiválókép ily jelleg kifejezője lehet, ámbár az önkormányzatot erkölcsi értékében felülmúlni nem, bizonyos fokig mutatja a közigazgatástól ugyan sokban különböző, de sokban hasonló bírói szervezet.

Úgy, hogy szerző ténykérdéssé teszi a közigazgatási rendezést, ama tény irántivá, vajjon a nemzet ama pozitív lelkesedésre képtelenné vált-e? Ő ezt kétségtelennek tartja, hihetőleg saját közvetlen tapasztalatai, s a sajtónak e részben az ország különböző részeiből nyert értesítései nyomán, melyek között mindenestre e lelkesedés zárus fokra szálltát legélénkebben tanúsítja a választók összeírását teljesítő küldöttségek napidíj igénye; mindazáltal *Horváth Boldizsár bébebíró javaslatai, a 21-es bizottságban Csengerynek, Tiszának s másoknak* a nobile officiumokra vonatkozólag hallatott nézetei, vajjon tisztán a levegőbeni tapogatózások voltak-e? s absolute kiveszett-e a nemzethől az elem, a hatósági önkormányzathoz bármily csekély fokban, s az ilyet csakis a gazdaszatatira képes előállítani? ez egy oly ténykérdés, melyet az ország minden vidékét alaposan ismerők oldhatnak csak meg. *Mi is azt hisszük, a közigazgatási rendszer a tisztviselők kinevezésére fektetendő,* de a hatósági önkormányzat teljes elejtésétől azért írtózunk, mert a tiszta bürokratizmus a társadalom állami öntudatának ássuk meg sírját, mert egy egészen bürokratizált államból szabadságon tényleg, s nemcsak látszólag nyugvó államot újra alkotni nehezebb sokkal, mintha a bürokrácia mellett az önkormányzat jogfolytonossága fenntartatik. Azt hisszük, e részben szerző nagyon az aut aut elvét követte, s a kérdés még sem oly egyszerű, mint felállítá; ezzel nem a tisztviselők választása mellett akarunk lándzsát törni, hanem az igazi önkormányzatnak bármily kicsi, de mégis a pusztá gazdaszatinál nagyobb mérvű beékeléseért a bürokrácia szervezendő közigazgatási keretbe. S e ténykérdés továbbá nem úgy áll előttünk,



hogy még ily kisebb mérvű önkormányzatra is a kellő lelkesedés nyilatkozni fog-e, elhisszük szerzőnek, hogy nem, de nem is azt kell kutatni, hanem megvannak-e az országban a kellő elemek, melyeket ilyesmire kényszeríteni lehet. A tiszta voluntarism Angliában sem szülte az önkormányzatot, hanem az állami kényszer, s ezt Poroszországban is alkalmazták; csak a kényszer folytáni gyakorlás által tanulta meg, vált szokásává, lett önkéntes az angol gentryben az önkormányzati lelkesedés, a kényszer nyitotta fel szemeit, hogy midőn kényszerítve a közszolgálati terheket viseli, a világon lehető legjobban biztosítja jogait.

Oly nehezen esik a nemzet történetében, régi alkotásaiban lelkesedése tápját lelő kebelnek ezek legtisztetelméltöbbikától, a megyétől megválni. A gondolkozásmód, mely a nemzet életét összefüggés nélkül, jövőjét multja nélkül elképzelni nem tudja, a közhatalomnak ily átmenetnélküli, a fejlesztés helyett törés jellegével bíró átalakításában megnyugodni nem tud. A dolgok ama nézlet módja, mely előtt a pusztá hasznos, a célra legalkalmasabb eszköz is értéktelen, — hacsak ez: egyaránt javalják a fennkijelölt kérdés mindenoldalú meghányását, vajjon csakugyan nincsenek-e az országban elemek, melyek ha maguktól nem lelkesednének is egy bizonyos mérvű hatósági önkormányzatért, erre legalább kényszeríthetők.

Mely ténykérdéshez, hogy részemről hozzá nem szólok, főleg hivatásom természetében, de a körülményben is rejlik, mert a vidék, melyben élek, az erdélyi részek megyéi, hogy bizonyítékul másra, mint a rendeknek 1790 óta állandó sérelmére ne is hivatkozzam, az önkormányzat megvalósítására csakugyan kevésbé látszanak alkalmasoknak, mint a magyarországiak; itt már 48 előtt túlnyomólag annak tekintetett a megyei szolgálat, aminek Magyarországon csak a legújabb idő óta, életpályának; ily nagy országrész látszólagos alkalmatlansága az önkormányzatra, mit eldönteni egyébiránt nem akarok, mindenesetre épen saját magam ellen



fegyver, de vajjon mindenáron uniformizálni kell-e Erdélyt Magyarországgal?

Ne oly könnyedén, mint szerző ezen átsuhan, csak a legszélesebbkörű expertise után, ha ez kimondja, hogy nemcsak tövestől kell kitépni, de magot sem lehet róla venni, mely mint kismérvű hatósági önkormányzat kinőheti magát a jobb viszonyok között jobb földben nemesebbé, mint a tő, melyről vettük, csak ekkor vigyük ki végleg a temetőbe honi alkotmányunk e pusztulásában, rongyaiban, eltorzult képével is tisztos romját, a megyét, s vele a benne végül is rejlő önkormányzat elvét, s kívánjunk neki örök nyugodalmat.

Mert a szerző ne feledje, hogy *az a gazdasági önkormányzat, melyet ő fennhagyni akar, nagyon kétes értékű*, legfőképp az állami öntudat, a politikai szabadság érzetének ébrentartására.

Jelen röpke sorok, céljuk nem lévén egyéb, mint néhány szót szólni közigazgatási szervezkedésünknek Grünwad Béla által oly remekül felfogott kérdéséhez. bármily csábító lenne is az egyébként, a szőnyegen lévő megyerendezési kormány-javaslatokkal nem foglalkozni.

Nézetünk szerint ugyanis Grünwald Béla az általunk jelzett megszorítással helyesen odaformulázza a közigazgatási reform kérdését: csak két lehetőség közt van választásunk, vagy szorosán állami szervezése közigazgatásunknak, vagy igaz önkormányzat életbeléptetése, és bármennyire törekszünk is a kérdés ily alakú feltételét magunktól elodázni, előbb-utóbb így fog az a viszonyok kényszerítő hatalma következtében elénk lépni.

Mi a kormányjavaslatokat nagyon átmeneti jellegűeknek tartjuk, s a legjobb bizonyítéknak arra, hogy a kérdés csakhamar a fennemlített alakban lép elénk. E javaslatok ugyan a régi megyerendszer alapján állnak s a megyét külső kapcsolatba hozzák az állami közigazgatás egyéb közegeivel, de egyszersmind a megye



lassú halálának legbiztosabb előpóztái. Nem szólok az állami és megyei elemek külső kapcsolatáról, nem az igazgatás kollegialitásából származó technikus inkonvenientákról, előttem a legfontosabb e javaslatokban az, hogy az önkormányzatot ama minimumra szállítják le, honnét csak egy lépés van a tiszta bürokráciához. Ugyan ki fogja elhinni, hogy a belga province deputation permanenteja mintájára alkotott állandó választmány néhány tagjában, a köztisztükben életpályájukat bíró választott tisztviselőkben egy megye lakossága önmagát kormányzaná, különösen midőn eme tagokkal a megyét illető dolgokban egyenlő befolyás adatik az állami hivatalos közegeknek? E javaslatok elfogadtathatnak és javítanak is a mostani megyén, de nekünk gyökeres orvoslásra van szükségünk, s ez öt év alatt bizonyára éreztetni fogja magát. Nézetem szerint e javaslatok akár szükséges, akár szükségtelen, de mindenestre csak elodázását foglalják magukban a definitív reformnak, mely engem kiválólag érdekel s ezért szólok csak ehhez a Grünwald Béla által formulázott irányban.

Nézetem szerint tehát megyei rendszerünkkel mai alkalmatlan alakjában — mert nem mindig volt ilyen, sőt volt története folyamán az igaz önkormányzat kifejezése, a nemzeti lét egyedüli eszköze — szakítanunk s közigazgatásunkat a kinevezett állami hivatalnoki rendszerre fektetnünk, a hivatali pályát kellő előképzéstől feltételezett s a bíróihoz hasonló életpályává kell tenünk, de midőn megyerendszerünk mai alakját elvetjük a benne rejlő nagy elvet, az önkormányzat elvét nem pusztán a gazdasági, de hatósági jelleggel bírói közigazgatás körében bármily csekély mérvben fenntartani kell törekednünk. A kérdés tehát odamegy, van-e objektíve véve ily kismérvű, de nobile officiumokban nyilvánuló önkormányzati képesség bennünk? Ez a jelleg nem hiányzott a régi megyében, sőt a választás épen nem képezte mindenkoron megyerendszerünk irányelvét, ez annak csak legutóbbi képződménye, miért



ne gondolhatnánk az önkormányzatnak nálunk igaz elve felelevenítésére?

Ily jellegű önkormányzatnak az állami közigazgatással való oly összekapcsolását, hogy a közgyűlés, az alispánban összepontosuló s a szolgabírák hatáskörének egy részét tevő hatalom ép oly állami közegekre ruháztassék, mint aminők a pénzügyi, bírósági s egyéb manap kinevezett hivatalnokok által ellátott állami feladatokat végzik, az önkormányzatnak pedig a szolgabírói hatáskör egy része s a helyi adók kivetése a helyi szükségletekre jusson, tartjuk mi az egyedül helyes kiinduló pontnak a közigazgatási reform megindításánál.

Hogy minő mérvű legyen ez önkormányzat, nem fejtegetem, a porosz Kreisordnung erre elég útmutatást foglal magában, Grünwald Bélánál is elég adat található erre vonatkozólag, valamint más hazai irodalmi termékekben, nem ez a nehéz kérdés, hanem az, amit főképp szeretnék megvitatva látni: vannak-e az országban oly elemek, amelyektől ingyenes tisztviselést, persze nem oly terjedelműt, mint egy szolgabíróét, sokkal kisebb körűt várni, megkövetelni lehet. Ezen kérdés eldöntése előtt amannak vitatása amúgy is hiábavaló.

Előttem közigazgatásunk átalakításának kérdése elsőrendű fontosságú kérdés, előbbre teszem azt pénzügyünk rendezésének, nemcsak mert ez amattól függ, hanem mert financialiter tönkrement embereket is regenerálódni már láttunk, de az erkölcsileg tönkrementek elpusztulnak végkép, minden irányban. A közigazgatás, annak rendszere, alapelvei, működése pedig, mivel a nemzet mint egész csak közigazgatása által él, épen ama részét teszi közéletének, hol ennek alapiránya elválnak, hol erkölcsi ereje mint egésznek kifejlődik, vagy lassan elöletik.

A technikailag legjobb közigazgatási rendszer erkölcsileg ölhet meg egy nemzetet, azért csatoltam a hatósági önkormányzat érdekében e néhány szót Grünwald Béla „Közigazgatásunk és a szabadság” című dolgozatához, mint amelyben megcáfолhatlanul kimutatva látom a



megyei hivatalnokok állami kinevezésének szükségét, de az önkormányzatot nézetem szerint elhibázottan csak a gazdasági igazgatásra szorítva. Az én reményem vérmesebb nemzetemben, adja Isten, hogy ne csalódtam legyen.

---



## Adalék közigazgatási és fegyelmi praxisunkhoz.\*

### I.

A köztisztviselők és hivatalnokok állásának mikénti szabályozásától függ nemcsak az állami működés sikeressége, hanem sok részben magának az államnak jellege, iránya.

Aszerint lesz más és más az állam, amint köztisztviselői a törvényben, a felsőbb hatóság egyéni felőgásában, vagy a megbízást adó választók tetszésében, vagy egyes társadalmi hatalmak, egyes nagy urak, testületek, érdekcsoportok kívánalmaiban bírják legfőbb irányzójukat; a törvények lehetnek egyező elvűek, sőt a részletekben is összhangzók a különböző államokban, azért az egyes államok egészen más jelleműek lesznek, mint az illető törvények után következettetni lehetne, ha a köztisztviselők állása másként van rendezve, mert ettől függ teljesen, hogyan lesz az ige testté.

Az államok úgy vannak a törvényekkel, mint az emberek a morál elveivel; a legelvetemedetebb ember sem fog nyíltan immoralis elveket hirdetni, hanem csak cselekedni fog ilyenek szerint. Az államok is törvényeikben magasztos célokat vallanak magukénak, de hogy e célokból valóság lesz-e? elsősorban attól függ, minő a közhivatalnokok jogi állása.

Ahol a közhivatal az illető részére a zsákmány természetével bír, ahol abban nem a törvényhez ragaszkodás, hanem a pártélet érdekeinek szolgálása, vagy a

---

\* Megjelent a *Közigazgatási Lapok* 1878. évfolyamában.



merev alárendeltség egy kormányzó egyén akaratának az irányadó, ott természetesen a szép és jó törvények is csak olyanok, mint az emberek által vallott, de nem követett erkölcsi elvek.

A köztisztviselők állásának oly rendezéséhez, mely által ők mondhatnám igaz hivatásuknak visszaadatnak, mely által képesekké tételnek valóban a köznek, az általános jónak szolgálni, — az első lépés azon hatalom határainak megállapítása, mely által a köztisztviselő kellő szolgálatra kényszeríthető, azaz a felsőbb hatalom által gyakorolható fegyelem meghatározása.

Amint a fegyelem gyakorlási módjának jogi és nem pusztán hatalmi elvek szerint való rendezése a törvényben elismerésre jut, ezáltal ki van fejezve, hogy a tisztviselő állásában bizonyos jogi önállósággal bír, mely önállóságnak határa a törvényben, s nem egyesek egyéni akaratában fekszik.

Maga a törvény, mely a fegyelem határait megállapítja, az ítélkezésre hivatott közegeket kijelöli, lehet tökéletlen, még inkább persze a törvény alkalmazása egyes esetekben; sőt a fegyelmi eljárás örökké tökéletlen marad annyiban, hogy a szolgálat minőségét, a kötelességmulasztás kisebb-nagyobb fokát abszolút ismérvek által előzetesen és tárgyilagosan megállapítani soha sem lehet, mert a kisebb kötelességmulasztás a nagyobbtól csak fokozatilag, nem lényegileg különbözik, mert a fokozatok a közszolgálat ezerféle viszonyaiban oly sokfélék, hogy ahány közszolgálati tény van, ugyanannyi fegyelmi büntetésnek is kellene lenni, ha a törvény objective minden fegyelmi vétség tényálladékát megállapítaná akarná.

A fegyelmi vétségek természetében rejlik tehát már nehézség a pártatlan bírói ítélkezésnek megteremtésére, s így annál szükségesebb e hatalom gyakorlását figyelemmel kísérni, miután az ítélő közegek nincsenek oly biztos zsinórmérték birtokában, mint aminőt a polgári vagy büntető bírónak a törvény kezébe ad, s a tisztult



és józan közvélemény ellenőrzésére sokkal inkább szorulnak, mint ezek.

A közhivatali viszony, a fegyelem természete a jog- és államtudomány terén még mindig nem tisztázott részek; hogy mást ne említsek, a hivatalnok, főképp a közigazgatási, előkelő tudósok által a gép színvonalára súlyesztatik fellebbvalói kezében, a fegyelem pedig a büntető jogviszonyokkal egy forrásból eredőnek fogatik fel. Én itt e controversiáktól eltekintve, tételes közigazgatási jogunk szempontjából szándékozom a mult évben a lapok terén is oly sokat emlegetett esztergommegyei esetet szellőztetni, mely úgy fegyelmi eljárásunkra, mint közigazgatásunkra szomorúan érdekes világot vet.

A fegyelmi eljárási iratok előttem feküsznek, azokból röviden a tényállást és a jogerőre emelkedett határozatot fogom mindenképp előtt ismertetni s azután megjegyzéseimet előadni.

\*

Pestmegyének a bankügyre vonatkozó körlevele mult évi március hó 29-én az alispán távollétében érkezett Esztergommegyéhez, anélkül, hogy az nevezett megyének április hó 9-én tartott közgyűlésén előterjesztett volna; a körlevélnek a közgyűlésről lemaradása fölött a sajtóban megjegyzések tétettek, melyek az ügyben közvetlenül érdekelt alispán és ennek távollétébeni törvényes helyettese, a főjegyző között ugyancsak a hirlapok terén polémiára adtak alkalmat, minek következtében az alispán a május hó 8-iki közigazgatási bizottsági ülésben arra kérte a főispánt, hogy az általa a hirlapokban előadottakat, mint a főispántól magától hallottakat, hivatalosan erősítse meg, miután a főjegyző az alispán állításait koholmány, rágalomnak nevezte, többi között konstatálja különösen, hogy a főjegyző magának a főispánnak mondotta április hó 10-én, a közgyűlés utáni napon, hogy a körlevél megérkezett a megyéhez és maga az alispán prezentálta azt; a főjegyző erre a hirlapokban tett állításait fenntartva, az alispán által megtámadott eljárását védelmezte, mire



a főispán kijelenté, hogy a fennforgó ügyet megvizsgálta és a főjegyző eljárását ugyan teljesen korrektnek találta, de tiszti eskűjére hivatkozva bizonyíthatja, hogy a főjegyző előtte április hó 10-én a kérdéses körlevélnek átvételét az alispánra tolta, mely ünnepélyes enunciatioval szemben a főjegyző hasonlókép tiszti eskűjére hivatkozva állítá, hogy ő ezt nem tette, egyszersmind a közte és a főispán közt folyt szóváltásnál jelenlevő 4 tanút ajánlva állítása beigazolására.

Az ekként az ülésben kiélesedett ellentét ugyanott olyképen nyert kiegyenlítést, hogy a bizottság több felszólalás után oly indokolással, miszerint fegyelmi eset fenn nem forogván s a megye közönsége két fő-tisztviselőjével meg lévén elégedve, napirendre tér, de az egész esetet jegyzőkönyvébe nem veszi fel; szóval a dolog more patrio elcsináltatott.

Erre az ügy végleg elintézettnek látszott, míg nem egy hónap múlva, június 11-én a belügyminiszterhez feljelentés nem érkezett 3 megyebizottsági tagtól, melyben a főjegyző ellen kötelességmulasztás, hivatalos hatalommal visszaélés, hivatalos eskű megszegése miatt vizsgálat, e célból miniszteri biztos kiküldetése és a főjegyző fegyelmi vagy fenyegető útoni megbüntetése kéretik.

Mely feljelentés és vizsgálat elrendelését tartalmazó kérvényt a miniszter Esztergom megye közigazgatási bizottságához törvényszerű intézkedés végett leküldvén, a bizottság a fegyelmi vizsgálatot elrendelte; mely határozat ellen a közigazgatási bizottság szabálytalan alakítása, az elnöklő alispán érdekeltisége stb. valamint azon okból, hogy az határozatlan, nevezetesen a felfüggesztés kérdésében világosan nem intézkedik, panaszlott főjegyző fellebbezván, a miniszter július hó 12-én kelt intézkedésével a bizottsági határozatot helyben hagyta és egyszersmind a főjegyzőt „tekintettel a felhozott vádak természetére és azon körülményre, hogy a megye első tisztviselői közt fennforgó éles sürélődésnek az egymás melletti működés által való foko-



zása a közszolgálat legnagyobb hátrányára lehetne“, hivatalától felfüggesztette; de egyszersmind „minthogy a fegyelmi választmányban az elnökséget sem a főispán, sem az alispán az iratokból kitetsző ez ügybeni személyes érdekeltségüknél fogva nem viselhetik“, a közigazgatási bizottságot felhívta egy egyén javaslatba hozására, kire a fegyelmi választmány elnöksége bízandó lenne.

Ekként az alaki nehézségek elhárítottván, megindult a vizsgálat, vagy 25 tanú kihallgattatott, panaszlott főjegyző hosszas, tíz ívre terjedő vallatásnak vettetett alá, a főispán hivatalos nyilatkozatra hivatott fel, minek majd teljes 5 ívnyi nyilatkozattal, s pár nap múlva egy félíves pótnyilatkozattal felelt meg, szóval a fegyelmi ügy egy főbenjáró bűnper mérveit öltötte magára, s végül háromnapi tárgyalás után, 1877. november 30-án nyerte elsőfokú érdemleges elintézését a fegyelmi választmány következő határozatával:

„B. L. Esztergommegye főjegyzője kötelességmulasztásban vétkes és e miatt az 1876. évi VII. t.-c. 11. §-ának a) pontja értelmében dorgálással büntettetik, egyszersmind ezen határozat jogerőre emelkedése után hivatali állomására visszahelyeztetik; a költségek meg nem ítéltetnek.

Indokok: Panaszlott főjegyzőnek saját önkéntes vallomásai, úgy K. M., B. A. és K. I. aggálytalan tanúk vallomásai által bebizonyítottanak tekintendő ellene az, miszerint folyó év március hó 29-én az alispán bejelentett távollétében, mint ennek törvény által rendelt helyettese Pest-Pilis stb. megyéknek... bankügyre vonatkozó körlevelét átvette, arra az érkezés napját sajátkezüleg reá jegyezte és beiktatás végett a beérkezett többi iratokkal együtt a megyei iktatónak átadta, midőn pedig a beadvány beiktatása után neki ismét visszatartott, azt a II. szakosztálynak több hetek óta betegeskedése miatt magánlakásán dolgozó jegyzőjéhez ezen ironjegyzettel: „II. szakoszt. Kováts Mihály“ útastotta, átadván azt március hó 31-én egyik aljegyző-



nek, hogy ez ügydarabot a kijelölt előadó lakására magával elvigye anélkül, hogy a küldött aljegyzőt az ügydarabnak csak tartalmára is figyelmeztette volna, ki ennél fogva azt nem is vitte az előadóhoz, hanem ennek a jegyzői hivatalban levő dolgozóasztalára letette, honnét az a másik aljegyző által megbízatásán kívül feldolgozási szándékkal egyidőre átvétetett ugyan, de mielőtt feldolgozhatta volna, a vizsgálat által ki nem deríthetett módon ismét visszakerült az előadó hivatali dolgozó asztalára, hol az a hivatalába betegsége után folyó évi április hó 9-én először megjelenő előadó által megtaláltatott és április hó 10-én, tehát már a közgyűlés után a második szakosztály elnökéhez való útasítással el is intéztetett.

Ezen okból nem juthatott a körlevél a folyó évi április hó 9-én tartott közgyűlésen tanácskozás és határozat alá és így annak tartalma tekintetében Esztergommegye közönsége... tanácskozási és esetleg kérvényezési jogát rendes közgyűlésen nem gyakorolhatta.

Panaszlott főjegyzőnek azon védekezése, hogy az ő fenn leírt eljárása törvény és szabályszerű volt akkor, midőn a levelet bár nem alispáni, hanem főjegyzői minőségben a második osztályhoz útasította, sem a törvény, sem a szabályzatokban támogatásra nem talál. Mert az 1870. évi XLII. t.-c. 58. §-ának p) pontja világos szavai szerint a közgyűlési tárgyaknak az állandó választmány általi előkészítéséről az alispán intézkedik; panaszlott főjegyzőnek azon intézkedése tehát, melynél fogva a kérdéses ügyiratnak közgyűlési előkészítését az alispánnak egy napi távolléte utáni megérkezése s honléte idejében is saját ügykörébe vonta, az imént jelzett törvény rendeletébe ütközik, mely nem a főjegyző, hanem az alispán hatáskörébe útasítja a közgyűlési tárgyaknak előkészítéséről való gondoskodást, neki tehát ezen levelet nem a II. szakosztályhoz útasítani, hanem az alispánnak átnyújtani lett volna úgy törvényes, mint statutum szerinti kötelessége.

A törvényszerűség eme hiányát nem mentheti ki,



sem az ügykezelésben lábrakapott azon gyakorlat, melynélfogva az alispán útasítás nélkül saját legjobb belátása szerinti intézkedés végett szokta volna az ügydarabokat a főjegyzőhöz átküldeni, sem pedig panaszlottnak azon felfogása, hogy a körlevelet sem fontosnak, sem sürgősnek nem tartotta. Mert kifogáson felül álló több tanúnak egybehangzó vallomása szerint, melynek ellenében más és kisebb számú tanuk csupán nem emlékezésre hivatkoznak, a levél érkezését 5 nappal megelőzőleg a főjegyző jelenlétében az állandó választmány azon útasítást adta, hogy a pesti levél megérkezése esetre mindenesetre az április hó 9-iki közgyűlésre vezéreltessék; ily útasítás létezése mellett nem a jelzett rendes gyakorlatot, hanem ettől eltérőleg az útasítást követnie és amennyiben ő maga az állandó választmányi ügyrend 2. rész 5. és 6. §-ai rendelkezésétől eltérni magát hivatva nem tartotta, annak megítélését, hogy a hátralevő 11 nap alatt mily módon készítendő elő a körlevél az április hó 9-iki közgyűlésre, az arra törvényesen hivatott alispánnak átengednie kellett volna, de nem oly elbánás alá venni, mely szerint bizonyos vagy legalább igen valószínű volt, hogy a közgyűlés ez alkalommal azt tárgyalhatni nem fogja, továbbá mert panaszlottnak szabadságában állhat ugyan egyénileg oly véleményben lenni, hogy a törvényhatóságnak kérvényezési joga az ország gazdasági önállóságának vagy az örökös tartományokkal való egységének kérdésében nem fontos és az ez iránti nyilatkozhatás épen akkor nem sürgős, midőn az e tárgyú javaslatok törvényhozási tanácskozás előtt állanak, de ezen egyéni véleményét a törvényhatósággal szemben és jogának megsértésével megyei főtisztviselő minőségében érvényesíteni feljogosítottnak semmi szin alatt nem tekinthető.

Ezen indokokból panaszlottat törvényes kötelessége elmulasztása miatt vétkesnek kimondani kellett.

Azon belső és okozatos összefüggésnél fogva, melyben az imént leírt cselekménnyel a praesentálásnak a főispán előtt az alispánra való ráfogásának vádjában



áll, ez utóbbit nem magában álló külön tettnek, hanem a főcselekmény egyik mellékes és így súlyosító körülményének kellenék tekinteni. De miután a fegyelmi választmány e helyen világosan megállapított azon fel fogásánál fogva, hogy határozatát csupán jogszerű bizonyítékokra fektetheti, az ügyiratokból meríthető személyes benyomásainak ellenben kifejezést adni feljogosítva nem lehet, panaszlott ellen az álelőadás vádja tekintetében, mely egyébként is csak súlyosító körülmény gyanánt jöhetne tekintetbe, a jogszerű bizonyíték helyreállíthatásának hiányában elmarasztaló határozatot hozni nem lehetett.

Mert ama terhelő adatokat, melyek gr. F. A. főispán hivatalos nyilatkozatában és K. K. alispán tanuvallomásában foglaltatnak a kir. belügyminiszternek, mint legfőbb fegyelmi hatóságnak 29.176/77. számú rendeletében kimondott személyes érdekeltségüknél fogva, mely miatt ezen fegyelmi választmány elnöki tisztében is helyettesítés szüksége állott be, a bizonyítékok mérlegelésénél panaszlott hátrányára latba vetni... sem volt szabad...

Enyhítő körülménynek találtatott, hogy panaszlonton kívül eső okoknál fogva bár, de mulasztásának következménye a viszonyok időközbeni fordulata folytán helyre hozatott; továbbá kifogástalan előélete s minden jogos várákozásnak megfelelő, bűzgő hivataloskodása.

A fegyelmi határozat marasztaló részét egész terjedelmében közöltük, a felmentő résznek pedig döntő pontját, melynélfogva panaszlott a főispánnak tett álelőadás vádja alól felmentetett; ugyanis a főispán hivatalos nyilatkozatán kívül semmi bizonyíték elő nem állíttatott, ellenkezőleg panaszlott a közte és főispán közötti beszélgetés alkalmával jelen volt 3 tanú egybehangzó vallomását mutathatta fel amellet, hogy a főispán által állított s a tiszti ügyészi vádlevélben fenn tartott álelőadása semmi alappal nem bír.

Ezen határozat úgy a magánvádlók, mint panaszlott által fellebbeztetvén, a belügyminiszter által 1877. évi



december hó 23-án 51.895. sz. a. azon részben foglalt indokokon felül megerősített még azért is, mert... a főispán hivatalos és mindaddig míg ellenbizonylatok által le nem rontatik, teljes hitelt érdemlő nyilatkozatával szemben csak is oly tanuvallomások mutattattak fel, melyek nincsenek arra minősítve, hogy teljes bizonyító erővel bírhatnának.

A tanuk egyike ugyanis nem emlékezésre, a másik arra hivatkozik, miszerint április hó 10-én a főjegyzőnél a főispán és főjegyző között folytatott beszélgetés alkalmával a pesti levél praesentálásáról tudtával nem volt, legalább nem emlékszik, hogy lett volna szó, mi nem zárja ki azt, hogy ennek ellenkezője megtörtént, a harmadik tagadó álláspontot elfoglaló tanunak figyelmét pedig a beszéd vonatkozó része könnyen kikerülhette, mert a kérdéses beszélgetés folyama alatt két tanunak egybehangzó vallomása szerint a szobában fel és alá járkált; végre negyedik tanu más különben észrevétel alá nem eső vallomásait aggályossá teszi az, miszerint a főispán és főjegyző közt folytatott beszélgetésnek egyik részletére, melynek megtörténtét a vádlott vallomásában önmaga felemlíti, nem emlékezik, mi arra enged következtetni, hogy a beszélgetés lefolyását beható figyelemmel nem kísérte.

Ez dióhéjba szorítva, felesleges gunyájából levetköztetve az esztergomi fegyelmi ügy.

Az elsőfokú határozatban foglaltatik mind az, ami panaszlottnak terhére róható, a tényállás némely hiányai dacára elég hűen adatik elő s panaszlott által is csak a részben kifogásoltatik, hogy a megyei gyakorlat szerint az érkezett ügydarabok az iktatóból nem belátás szerinti intézkedés, hanem javaslattétel végett küldetnek a főjegyzőhöz; — úgy hogy végelemzésben az ügy következő kérdésekre vonható össze: 1. Kötelességét mulasztotta-e a főjegyző, midőn az alispán távollétében érkezett ügydarabról az alispánnak jelentést nem tett, midőn azt szabályszerű előkészítés alá vétette, midőn annak rendkívüli sürgősségét fel nem fogta? 2. A fő-



ispánnak a fennforgó ügyben tett nyilatkozata közokmány-e? s ha igen, mennyiben sikerült annak ellenében a bizonyítás? 3. Ki volt a pesti körlevélnek az 1877. évi április hó 9-iki közgyűléséről való lemaradásaért feleletre vonandó?

Az egész fegyelmi ügy hátterét, amint az az iratokból is kivehető, bővebben szellőztetni sem a közügy, sem a tudomány szempontjából nem tarthatom hivatásomnak, miután itt személyes ügyek felett kellene ítéletet hozni, annyi azonban kétségtelen, hogy a két főtisztviselő közt az alispáni székért versengés, a magánpanaszt emelők és panaszlott között pedig ellenségeskedés állt fenn, továbbá e háttérből az sem mellőzhető, hogy a bátor ellenmondásra találó főispán ezen világi tisztén kívül egyházi méltóságot viselő is.

Szükséges végül azon az alispán és főjegyző közti viszonyt szabályozó miniszteri intézkedést ismertetni, mely a vádbeli eset megtörténte után és a magánpanasznak benyújtása előtt, május hó 26. kelettel 22.061/77. szám alatt a megye főispánja útján a megyéhez küldett s következőleg szól:

Midőn az alispán rövid időre hivatalosan távozik a megye székhelyéről, akkor a főjegyző a 1870. évi XLII. t.-c. 59. §. k) pontja értelmében az alispán utasításához képest tartozván eljárni, az a sürgős elintézés nem igénylő fontosabb ügyeket magának fenntarthatja, önként értetvén, hogy az alispán távolléte alatt érkező, késedelmet nem szenvedhető ügyeket a főjegyző saját felelősségére nemcsak elintézheti, de elintézni köteles is, ugyan ez áll akkor is, ha az alispán a főispán tudtával a megye területéről távozik, az alispán távollétében tett minden intézkedésekről azonban a főjegyző nemcsak a fenn elősorolt esetekben, hanem akkor is tüzetes előterjesztést tenni tartozik az alispánnak, midőn az alispán hosszabb ideig tartó távolléte alatt az alispáni teendőket teljesíti, mert az összes állami és megyei adminisztrációért elsőrendben felelős alispánnak a távolléte alatt történt minden intézkedésről kellő tudomással kell bírnia.



## II.

Az ügynek kiegészítésére szükséges továbbá még tudnunk, hogy panaszlottnak augusztus hó 1-től visszartartott s 560 frtot tevő tiszti fizetése, jóllehet a megyei bizottság által az ügy lefolyása után kiadatott, a belügyminiszter által folyó évi február hó 23. és április hó 29-iki rendeletekkel visszafizetni rendeltetett.

Megjegyzendő végül, hogy az ekként félévnel hosszabban tartott fegyelmi ügy akkor ért véget, midőn panaszlott a megyei tisztviselő választásoknál többé nem pályázhatott.

Ha fennebb lényegesebb mozzanatai szerint körvonalazott fegyelmi ügyet időrendi folyamában elemezzük, mindenekelőtt feltűnő lesz, hogy a fegyelmi eljárás az annak alapul szolgált ténykörülmény megtörténte és az illető hatóságok tudomására jutása után két hónapra, ekkor is a miniszternél történt magánfeljelentés következtében jött folyamatba.

Nem kevésbé jellemző, hogy a május hó 8-iki közigazgatási bizottsági ülésben tárgyalatik az egész kérdés és pedig elég behatóan, a főjegyző eljárása az állami felügyeletet gyakorló főispán által teljesen korrektnek nyilváníttatik, de az egész ügy szándékosan jegyzőkönyvi megörökítést nem nyer, valamint hogy azon állandó választmányi gyűlésről, mely a körlevél megérkezte előtt 5 nappal tartatott, azt mondják egyes tanuk, hogy azon „szóba jött“, mások, hogy vonatkozó indítvány is tétetett, nevezetesen, hogy a pesti körlevél a szabályszerű út kikerülésével egyenesen a közgyűlés elé terjesztessék, holott mindennek a hitelesített jegyzőkönyvben nyoma sincs.

Pedig a május hó 8-iki közigazgatási bizottsági ülés képezi az egész ügynek Achillesi-sarkát, amennyiben itt bátorzkodott a szerény főjegyző a világi és papi méltóságot viselő főispán eskűjével szemben saját tiszti eskűjére hivatkozni és a főjegyző itteni férfias ellentmondása nélkül ellene fegyelmi eljárás bizonyosan nem indított volna.



Az állandó választmányi ülésben állítólag történtek, mert a tanuk ellentmondók és határozatlanok, képeznék a marasztaló határozat egyik elfogadható indokát, ha bebizonyíthatók és pedig jegyzőkönyvvvel bebizonyíthatók lennének; de az ülési jegyzőkönyv mit sem tartalmaz a pesti körlevélről, az ülésen jelenvolt s kihallgatott tanuk nagyrésze nem emlékszik, hogy a pesti körlevél ott előfordult volna, két tanú azt vallja, hogy „egy másik fontos ügy tárgyalása alkalmával került szóba s határoztatott, hogy az állandó választmány és szakosztály mellőzésével közvetlenül a közgyűlés elé hozassék”, a harmadik „miszerint nem ugyan alakoszerű discussio tárgyaként, hanem inkább fennhangon folyt ugyan, de mégis jobban magán eszmecsere alakjában szóba jött oly értelemben, hogyha általában fontosabb tárgyak érkeznek, amilyen a pesti körlevél is, szakosztályi és választmányi ülés nélkül közvetlenül a közgyűlésre vezéreltessenek”; míg a negyedik tanú szerint épen az határoztatott, hogyha a pesti levél megérkezik, úgy is szükséges lesz újabb választmányi ülést tartani; ime az alaktalan, jegyzőkönyvre nem vett discussio, illetőleg határozat szolgál indokul egy köztisztviselő fegyelmi megbüntetésére, holott annak megtörténte nemcsak jogilag be nem bizonyított, de abból a tanúk ily eltérő vallomásai mellett a közönséges életben, a morális beszámítás színvonalán sem lehetne az illetőnek szemrehányást tenni, eltekintve attól, hogy fegyelmi szempontból már csak azért sem jöhet számba, mert bizonyítva egyáltalán nincs, hogy panaszolt is hallotta az állítólagos határozatot.

A jegyzőkönyvek képezik a testületi jeleggel bíró közigazgatási rendszerekben az eligazodás, a bizonyosság, szóval a rendesség első alapját, ezért azoknak a törvény mindenütt természetes bizonyító erejüknél nagyobb, s csakis bűnvádi alapon megtámadható hitelességet adott; így volt ez hazánkban is századokon keresztül<sup>1</sup> s most E. megye fegyelmi választmánya a mi-

<sup>1</sup> L. Zlinszky Imre: A bizonyítás elmélete. 384. l. 2. j.



niszter helybenhagyásával, hitelesített jegyzőkönyve ellenére megtörténtnek állít olyasmit, ami a jegyzőkönyvben nem foglaltatik, anélkül, hogy annak meghamisítása igazoltatott, vagy csak legalább is az ellenbizonyítás annak pontatlanságára nézve sikerrel keresztül vitetett volna.

Érdekes e tekintetben, hogy a legújabb német birodalmi perrendtartás a törvényes bizonyítékok rendszerét elvetve, ebből folyólag a közokmányok ellenében is nem pusztán hamissági keresetnek, hanem az egyszerű ellenbizonyításnak meglehetősen útát nyitott; a jegyzőkönyvek ellenében azonban csakis az első engedte meg; tehát még a szabad bizonyítás elméletét is, mintegy kivételt téve, törvényes, formai hitelt tulajdonít bizonyos közokmányoknak p. o. tárgyalási jegyzőkönyveknek, annál kevésbbé lett volna szabad hazánkban, hol a törvényes bizonyítási rendszer van érvényben, az állandó választmányi ülés jegyzőkönyvét a világos törvény és százados gyakorlat ellenére hitelétől megfosztani.

Ha az állandó választmányi ülésben állítólag történt, de jegyzőkönyvben fel nem vett, sőt mint a tanúvallomásokból láttuk, a jegyzőkönyvön kívüli bizonyítékokkal sem igazolt tények panaszlott kötelességmulasztásánál számításba nem jöhettek, ép oly kevésbé lehetett volna a közigazgatási bizottságban történnkre reflektálni.

És itt újra elemi dolgokat kellene előadnom s olvasóimat ezáltal sértegetni, ha elszámálnám, hogy tárgy, mely napirendre szabályszerűen kitűzve nem volt, közhatóság ülésében nem tárgyalható, hogy szóváltásnak ugyanott, ha az egyes személyeket vagy a gyűlés méltóságát sértő, elnöki rendreútasítással vagy nyelvváltással kell megtoroltatni, vagy ily sértés hiányában, ha egy főispán szavának természetes nyomatékával nem bír az általa mondottaknak kellő súlyt kölcsönözni, hanem avégett tiszti eskűjéhez kénytelen folyamodni, el kell tünnie, ha egy bár alatta álló, de felesketett tisztviselő



ugyancsak tiszti eskűjére hivatkozik, szóval, hogy a közigazgatási bizottsági ülésben a gondolható legformátlanabb és szabálytalanabb módon lefolyt konfliktus a főispán és a főjegyző között, a jegyzőkönyv hitelesítése után, a közigazgatási bizottságban helyet magának többé nem igényelhet, mivel a magán- és közélet közt a határvonalat nemcsak az illetők szándéka és a tárgyalt dolog döntik el, hanem épen úgy a formák, az eljárási módok, melyek nélkül a lényegében közdolog is magánügy színvonalára esik vissza.

Itt azonban, annak dacára, hogy maga a közigazgatási bizottság az ügyet, bár annak szinte érdemleges tárgyalása után, magánügynek deklarálja, és sem az elnök, sem a tiszti ügyész az ülés méltóságát panaszlott felszólalása által sértettnek nem találja, sőt panaszlott meg is dicséretetik, az ilyképen, nem kutatjuk helyesen-e? magánügygé tett eset később, hónapok múlva komoly, hivatalos dologgá válik egyszerre.

De menjünk tovább: annyi mindenesetre kétségtelen, hogy a közhatalmi üléseken történnének a jegyzőkönyvbe való felvétele vagy kihagyása fölött tanácskozást és határozást engedni, mindig rossz vezetés jele, mert vagy odatartozott az ügy s ekkor a jegyzőkönyvből sem szabad hiányoznia, vagy nem, s ha mégis tárgyalatott, csak az illető közhatalmi rovására, tekintélye csökkentésével történhetett.

Következnék, mint nevezetesebb mozzanat, panaszlott felfüggesztése.

A felfüggesztésre vonatkozólag ugyan törvényünk, sajnos, semmi részletesebb meghatározást nem tartalmaz, de a dolog természete szerint, miután annak erkölcsi, sőt a fizetés tekintetében, főképp a miniszteri értelmezés szerint, egyenes jogi következményei vannak, az bizonyos fokú előző vizsgálat nélkül pusztán magánfeljelentésre nem történhetik.

Már pedig jelen ügyben miben állt a miniszter előző vizsgálata? Magánvádlók feljelentésének, a vizsgálatot elrendelő közigazgatási bizottság határozatának



tudomásul vételéből és a hivatalos vonatkozó ügyiratok megtekintéséből; mert a fő- és alispán netáni felterjesztéseire, mint akiket a miniszter személyes érdektségüknél fogva a fegyelmi ügybeni eljárásból kizárt, tekintettel nem lehetett; de a magánvádlók előadása erre alapot nem szolgáltatott, a közigazgatási bizottság pedig még csak alapos gyanút sem említ, csakis a vád fontosságánál s az általa megtámadott tisztviselői tekintélynek tisztázhatása végett rendeli el a vizsgálatot, de nem a felfüggesztést, mit maga a vizsgálat elrendelésénél még ekkor elnökölt, érdekelt alispán a miniszterhez terjesztett jelentésében azzal indokol, hogy az méltatlan lett volna; a hivatalos iratok pedig csak az illető körirat rendes beiktatása és feldolgozás végetti kiosztásáról tanúskodnak.

Mindennek dacára a miniszter a főjegyzőt felfüggesztette, „tekintettel a felhozott vádak természetére és azon körülményre, hogy a megye első tisztviselői között fennforgó éles surlódásnak az egymásmelletti működés által való fokozása a közszolgálat legnagyobb hátrányára lehetne“.

Az első indok, részletezés nélkül, sallang s miután a törvény a vizsgálatot elrendelőnek teljhatalmat ad a felfüggesztésre, az ily általános indok egészen felesleges, mert semmit közelebbről az esetre vonatkozólag nem indokol; egészen más tekintet alá jó a második indok, ez nemcsak felesleges, de határozottan hibás, s igazságtalan.

Ugyanis a felfüggesztés idejében az alispánt ép úgy terhelte a bár ellene nem emelt vád, mint a főjegyzőt, hogy a körlevél tekintetében mulasztás történt, sőt mondhatni sokkal jobban, mert hivatalától csak egy napra volt távol, a közgyűlési tárgyak előkészítésének vezetése pedig őt illeti; ha mulasztás történt, csak kettőjük közül az egyik követhette el azt, s miután a felelősség elsősorban ő reá hárult, a vádnak is ellene kellett volna irányulnia; az alispán rendes hatáskörébe tartozó tárgyban követtetett el a panaszlott mulasztás, az ügyért



rendszerinti felelősséggel tartozó tisztviselőt kellett volna először felelősségre vonni, s csak azután, ha ez magát akár rendes ügymeneti, akár fegyelmi úton igazolta, a rendkívüli felelősségre kötelezett, mert az ügyben csak rendkívüli hatáskörrel felruházott főjegyzőt.

Hatáskör és felelősség egymást fedő fogalmak, s minden távolálló bámulni fog, hogy lehetett a dolgot így fejtetőre állítani, a másodsorban felelős közeget elsősorban feleletre vonni, sőt mi több, fel is függesztetni, míg az első mint bíró szerepel az ügy első stádiumában.

De a felfüggesztés a jelen esetben az emelt vádat tekintve általában is igazolhatatlan, mert a felfüggesztés egyéb államok közigazgatási joga és a dolog természetete szerint mindig csak a legvégső esetben alkalmaztatik, s habár törvényünk, elég sajnos, semmi közelebbi meghatározást e részben nem tartalmaz is, a felfüggesztést elrendelő hatóságnak erkölcsi kötelessége e súlyos, bírói vizsgálat előtti intézkedést a legnagyobb megfontolással tenni, mely erkölcsi kötelességet a jelen esetben is elismerve találunk azáltal, hogy a felfüggesztést — indokolni törekszik a miniszter, habár a törvény erre világosan nem is kötelezi.<sup>2</sup>

Jelen esetben a magánfeljelentés epébe mártott vádja sem nyújtott volna elég alapot a felfüggesztésre, még kevésbé a hivatalos a hivatalos iktató és jegyzőkönyvek megtekintése utáni tényállás, aminthogy a hosszas eljárás sem volt képes panaszlottra mást, mint

<sup>2</sup> A vasszigor és feltétlen engedelmesség hírében álló Poroszország és Németbirodalomban (L. Rönne Staatsrecht II. kötet, 344. §. Laband Staatsrecht I. köt., 44. §.), e hivatalnoki mintaállamokban, melyeknek szabadsága és alkotmányosságáról nálunk oly sok fitymáló megjegyzést hallhatni, a felfüggesztés ipso jure beáll a hivatalnok bírói letartóztatása, valamint oly bíró még nem jogerejű ítélet hozatala esetében, mellyel hivatalvesztés van összekötve; továbbá, ha fegyelmi eljárásban hivatalvesztésre szóló határozat hozatik, mielőtt az jogerőre emelkednék, sőt a legfőbb törvényszék tagjai tekintetében a felfüggesztésnek csak akkor van helye egyedül, ha ellenük a vizsgálatifogság elrendeltetik. Elrendelhető pedig a felfüggesztés a legfőbb hatóság által, ha a hi-



a legenyhébb büntetést, a dorgálást maga után vonó tényt kisütni.

De mint láttuk, nem is a vádakra fektetetik a súly a felfüggesztés indokánál, hanem arra, hogy a köz-adminisztráció hátrányára a két főtisztviselő közt surlódás áll fenn. Ez a pont azonban főleg provokálja nemcsak a közigazgatási és jogi elvek, de a józan ész szempontjából a kritikát.

Már fentebb kifejtém, hogy ez ügyben a főhiba akkor követtetett el, midőn a megyei igazgatást vezető alispán kérdőre vonása nélkül, a főjegyző ellen indított meg az eljárás; itt azért ismétlem e megjegyzésemet, mert mindenkinek szemébe fog ötleni, hogyha két együtt működni hivatott egyén közt surlódás forog fenn, annak elhárítása ugyan igen egyszerű, de sem nem igazságos, sem nem valami bölcs mód, az egyiket egyszerűen eltávolítani, és pedig annál kevésbé, mert az ez egyén ellen emelt vád nem az, hogy surlódott feljebbvalójával, hanem hogy kötelességét más irányban mulasztás, álelőadás, fennhéjázó beszéd által szegte meg, tehát nem a surlódás miatt emeltetett vád; hogyan lehetett ezért a felfüggesztést elrendelni, és miért épen a főjegyző

---

vatalnok ellenében bűnvádi eljárás indíttatott, vagy formaszerű hivatalvesztésre irányuló fegyelmi eljárás kezdetett ellene.

Már azon eseteknek meghatározása, melyekben a felfüggesztésnek ipso jure kell bekövetkezni, elég tájékozást nyújtanak arra, hogy a német törvényhozás mily súlyos rendszabálynak tekinti a felfüggesztést, mikor bírói elfogatás, vagy elsőfokú bűnvádi bírósági ítélet, még pedig oly bűnvádi ítélet esetén, mely hivatalvesztéssel jár, rendeli csak a felfüggesztést ipso iure, ellenben a bűnvádi eljárás megindításakor csak megengedi; úgyszintén a fegyelmi eljárás esetében is csak akkor, ha az hivatalvesztésre irányul.

De az 1860. március 10-iki osztrák császári rendelet is, mely a pénzügyi szolgálati szabályok által tartalmilag a pénzügyi, hivatali kategóriára hazánkban még mindig érvényben áll, a felfüggesztést csak akkor engedi meg, ha a hivatalnok csőd alá került, ha ellene hivatalvesztést maga után vonható bűnvádi, vagy fegyelmi vizsgálat indíttatik, vagy ahol a hivatal biztonsága vagy méltósága kívánja



ellen, hisz ha surlódások fordultak elő, azoknak kölcsönösöknek kellett lenni; de ne folytassuk a közönséges józan ész érvelését s nézzük a közigazgatásjog technikus szempontjából a kérdést.

A surlódás a két főtisztviselő közt vagy olyan volt, hogy a hivatali kötelesség megsértését involválta, vagy nem; ha az utóbbi eset forgott fenn, akkor felsőbb, általában hatósági beavatkozásra alkalmasnak el nem ismerhető, mert a törvény, a társadalmi illem és a jó szokás határai közt maradó ellentétekről együttműködésre hivatott tisztviselők közt is, hacsak a szívek és vesék bírāja lenni nem akar, nem vehet tudomást; ha pedig a surlódások által a tiszt kötelesség sértetett meg, úgy fegyelmi megtorlásnak lett volna helye, mert fegyelmi vétség forgott fenn; ez esetben azonban az eljárásnak erre, vagy erre is kellett volna irányoztatni s a felfüggesztés, mint e surlódás következménye, de ekkor sem mint büntetése alkalmaztathatott volna, mi azonban egyáltalán nem történt és mégis a felfüggesztés ezzel van egyedül indokolva, mert az indokolás másik része: „tekintettel az emelt vádak természetére“, csak névleges indokolás, a valóságos indokolás előli kitérés, annak keltevé itt mondatni, hogy a vádban felhozott tények által mennyiben van a közzszolgálat veszélyeztetve és mennyiben látszanak azok épen vádlott ellen alaposaknak, vagy inkább mit sem kellett volna indokul felhozni, mint ily névlegeset, különösen mikor a törvény az illetékes hatóságot e részben meg nem köti.

Megvonva e felfüggesztési határozat tekintetében következtetéseinket, azon eredményre jutunk, hogy tulajdonkép itt a felfüggesztés mint büntetés alkalmaztatott, holott a törvény köztisztviselőkre csak dorgálást, a pénzbüntetést és hivatalvesztést ismeri, a felfüggesztést ellenben csak mint óvrendszabályt, ha valamely vétség miatti eljárásnál az szükségesnek látszanék; itt azonban a felfüggesztés az indokok szerint oly vétség miatt mondatik ki, mely fegyelmi eljárásnak tárgyát nem is képezte, melyre sem a vád, sem a vizsgálat nem irányult.



A vizsgálati eljárásban feltűnő körülmény, hogy a főispán írásbeli nyilatkozásra, az alispán ellenben tanúskodásra hivatott fel; nem tudjuk a főispánok mióta vannak a tanúskodás polgári kötelme alól felmentve; vagy tán hivatalos hatáskörében történekekről nem tanúskodhatott? De akkor mért tanúskodhatott az alispán? Honnan e megkülönböztetés? A főispán mint a megyei közigazgatás főközege, csakugy tisztviselő, mint az alispán; de hagyjuk a reflexiókat a szives olvasóra s térjünk át a fegyelmi határozatra.

Amint a fentközlött határozatból látszik, a fegyelmi hatóság a köteleességmulasztást főképen abban látja, hogy a főjegyző arról ami az alispánnak egy napi távolléte alatt érkezett, utóbbinak jelentést nem tett; mert mint alább kifejtendem, a többi indokok komolyan tekintetbe nem is jöhetnek, de maga a határozat is erre fekteti a súlyt.

Köteleességmulasztásról azonban csak akkor lehet szó, midőn a tisztviselő a törvényrendelet, szokás és dolog természeténél fogva nyilvánvalóan hatáskörébe tartozó teendőt nem teljesít, vagy hanyagul teljesít; hogy itt sem törvény, sem miniszteri vagy megyei rendelet, sem szokás ily jelentést panaszlottól nem kívánt, kétségtelen az ügyiratokból s a fegyelmi határozat — miután ezek egyikére sem hivatkozik, sőt az ellenkező szokás annyira praevalleált, hogy a főjegyző arról sem hivatalosan az alispántól értesült, ha ez utóbbi a megye székhelyéről eltávozott, hanem a megyéhez érkezett és átveendő iratokat behozó szolgától, — helytelenül állítja, hogy ily jelentés törvény és statutumszerű köteleesség lett volna, mert legfeljebb a dolog természetére hivatkozhatott volna. Ámde a dolog természetéből folyólag ezt nem tehette, a dolog természete szerint ugyanis, amint ezt a törvény meghatározta, csak erre lévén szabad tekintettel lennünk, nem pedig a törvény keretén kívül, szubjektív okoskodás által teremtettre. Az alispán a körlevél átvételéről tudomással bírt, miután a rendszerinti alispán távollétében ipso jure a főjegyző az



alispán; a törvény által delegált alispán a választott alispánnak jelentést nem tehetett, ez a dolog természetével épen ellenkező lett volna; a törvény ugyanis mit mond: ha az alispán beteg, ha távol van... az alispáni teendőket a főjegyző teljesíti. Mi forog itt fenn? *Jurisdictio delegata*, még pedig *delegatio a jure* nem *ab homine*, a főjegyző nem az alispán meghatalmazottja, hanem annak helyettese, azért a főjegyzőnek alispáni minőségben tett intézkedései ellen a fellebbezés nem az alispánhoz, hanem az alispán fölöttes hatóságához megy; ezért nyílt törvény, rendelet, vagy szokás hiányában a főjegyzőtől ily jelentést kívánni a törvényben kifejezett dolog természete szerint lehetetlen, annyi volna ez, mint követelni, hogy az alispán tegyen jelentést az alispánnak, miszerint a pesti körlevelet átvette; a delegált hatóság ugyanis egy azzal, amely helyett delegálva van, nem úgy mint a *mandatarius*, aki csak *mandans*-a nevében működhetik; hogy ezt épen Esztergomban nem tudták, a *primitialis* városban! ahol vannak *generalis vicariusok*, s nem hiányzanak mint Pesten; ahol az a testület nagy fény és hatalomban, számos hatóságaival, virágzik, amelynek kebelében a *jurisdictio* újkori fogalma kifejlődött, a katolikus egyház.

Kötelességét a főjegyző a jelentés elhagyásával annál kevésbbé mulasztotta, miután fel kellett tennie, hogy az alispán a magáét teljesíti, azaz megérkezte után az ügyek folyamának áttekinthetése végett előhozatja az iktatókönyvet és ha a pesti körlevelet rendkívüli elintézésben kívánja részesíteni, meg fogja tenni útasításait.

Valóban mulatságosnak mondhatná az ember a jelenetet, ha nem volna egyszersmind oly szomorú, midőn az alispán a vizsgálóbizottság kérdésére, vajjon a közigazgatási iktatókönyv nem szokott naponként vagy más valamely időszakban a hivatali főnöknek bemutatattatni, lezáratni és aláíratni? — ezen lakonikus választ adja: Sem gyakorlatban nincs, sem a *statutum* elő nem írja, úgylátszik nem is sejdítve, hogy itt a ren-



des közigazgatás legprimitívebb előfeltételéről van szó: vagy midőn más kérdésre tett vallomásában előadja, hogy mindjárt visszatérte után kérdezte a főjegyzőt, az utcán, jött-e valami fontos tárgy? Egy más esetben maga sem tudja már bizottsági ülésben-e, vagy valami mellékteremben egy más tárgyról való beszélgetés közben kérdezte a pesti levél felől, s azt látszik gondolni, hogy ezzel hivatalosan tudakozódott az iratról!

Szóval mindenütt formátlanság, közügyek komolyságával össze nem egyeztethető, félvállrólí, pajtásos ügyintézés, rendben tartott magánháznál sem tűrhető pongyolaság tárul elénk akármely phasisát tekintsük ez ügynek.

Kartársaimat nem figyelmeztethetem eléggé, hogy közigazgatási előadásaikban az iktató haszna és jelentőségét komolyabban tárgyalják, mint ezt velem együtt eddig bizonyára tették, mert ime az iktatókönyvek haszna iránt még vannak megyék, ahol az első tisztviselő nincs tájékozva; de mire e figyelmeztetés, mikor a törvény szerint lehet az ember első tisztviselő anélkül, hogy jog- és államtudományokat hallgatott volna.

A közigazgatás, az ügykezelés ábécéje szerint az iktatókönyv az első főtisztviselő tájékoztatója. Ez cáfolja meg tehát a fegyelemi határozat főindokát, melyet a jelentés elmulasztására alapított.

Az igazságszolgáltatás terén minden kezelési hivatalnok tudja ezt, a közigazgatásban vannak főtisztviselők, akiknek erről fogalmuk sem látszik lenni.

A bírói ügykezelési szabályokban idevonatkozólag ugyanis azt találjuk:

Az iktató a hivatalos órák elteltével, illetőleg az azalatt beérkezett beadványok bevezetése után, az iktatókönyvet berekeszti, a beadványokkal együtt az elnöknek bemutatja. Az elnök az iktatókönyvet s a beadványokat átnézi... az iktatókönyvet az utolsó számnál s az íveken külön-külön aláírja és az iratokal együtt az iktatónak visszaadja...

A főjegyző eljárását a jelentés abbanhagyását ille-



tőleg a legjobban kimenti még a fegyelmi határozat álláspontjáról is a jelen fegyelmi ügynek alapul szolgáltatott eset után kibocsájtott miniszteri intézkedés, melyet fentebb közöltünk.

A törvény, amint fentebb fejtegetém, delegatio jure-t állított fel az alispán távolléte esetére; minden ily a törvény és nem az egyes ember által felállított delegációnak azonban az a természete, hogy a való viszonyok változó követelményeire tekintettel nem lehet, hogy ennél fogva a közhatóság egyik kézből a másikba szerves közvetítés nélkül megy át, ha az emberek a törvény által áthidalhatlan ürt ki nem töltik.

E kitöltés a végrehajtó hatalom rendeletalkotó és szervező közegeinek kötelessége, tehát hazánkban a szabályrendeletek kibocsátására jogosított és kötelezett miniszter vagy megyei bizottságé; a miniszter azonban általános szabályt az országra nézve nem állított fel, fentebbi intézkedése sem a rendeletek tárában meg nem jelent, sem minden megyének meg nem küldetett; E. megye hasonlóképp elmulasztá helyi szabályrendelettel az ürt kipótolni, a miniszter úgylátszik a megyék iniciatívájára számított, ezek pedig az elsőnek bölcsességére; így a gyakorlat is E. megyében, hol az alispán eltávozását mindig nem tudatá helyettesével, a szerves összműködésnek ugyan nem épen előmozdítására, megmaradt a delegáció azon egyszerű álláspontján, mely a törvényben előttünk áll, melynek azonban, a delegáció elvének sérelme nélkül, a közigazgatás folytonossága érdekében bővebb kifejtést kellett volna nyerni.

Ha idevonatkozó fejtegetéseinket tovább fűzni akarnók, könnyű volna rámutatni, egész közigazgatási rendszerünknek itten is mutatkozó jellegére, mely úgy objektív szabályok nélkül, mint képzett közegek nélkül még mindig azt hiszi: parva sapientia regitur, ha nem is mundus, de Pannonia, mely esetünkben is sem az eltávozó alispánnak hatósága átadására, sem a főjegyzőnek a hatóság visszbocsátására vonatkozó teendőit nemcsak részletesen, de egyáltalán nem szabályozta, vala-



mint igen érdemes lenne azt a kérdést is fejtegetni, mennyiben egyezik a törvénnyel a miniszteri rendeletnek az a szabványa, hogy a főjegyző az alispán útasításához képest tartozik eljárni, végül, hogy a rendelet az alispánnak informálására a távolléte alatt történetekről csak a főjegyző előterjesztését írja elő, más oldalról azonban eltávozásának bejelentését elő nem írja; vagy talán ily magától értetődő kötelességet szégyelt volna egy általános jellegű rendeletben kimondani? Hogy nem lett volna felesleges, hogy a bürokrácia jó hagyományai nélkül semmiféle közigazgatás nem folytatható, legjobban mutatja az általunk vizsgált eset.

Ahol azonban a rendszerben van a hiba, ott az egyéneknek, a rendszer szerinti mozgását, nem lehet kötelességmulasztásul felróni. A kötelességen felül teljesített szolgálatokat, mint a katonai műnyelv mondja, amit az illető becsülettel abban hagyhatott volna, a legnagyobb kitüntetéssel, Mária Terézia rendekekkel jutalmazták az államok, de sohasem büntetnek annak nem teljesítéseért, ami az egyes tiszti kötelességet meghaladja, sőt ellenkezőleg a tiszti kötelességen túl teljesített működés, nemcsak jutalom és kitüntetés, hanem esetleg büntetést is vonhat maga után.

Nem szabad itt azt sem szem elől téveszteni, hogy törvényhatósági, tehát ha ma már nem is többé lényeg, de formák és hagyomány szerint önkormányzati tisztviselőkről van szó; az pedig kétségtelen, hogy az önkormányzatot az különbözteti meg a többi között igen szembetűnő módon a hivatalnoki rendszertől, hogy benne a hierarchikus alárendeltségi, a főnöktől való személyes függési viszony hiányzik, s ahelyett minden egyes önkormányzati közegnek teendője törvény által részletesen szabályoztatik.

Mint fentebb említém, a törvényben jelentkező delegáció a jure, pusztán, közvetítés nélkül odaállítva, nem felel meg a közigazgatási célszerűségnek, de az egyes tisztviselőt erkölcsileg sújtó fegyelmi büntetéssel illetni azért, hogy a törvény hiányát nem pótolta, nagy



igazságtalanság azon felsőbb hatáság részéről, mely ilyen rovást kimond, mert e hiány pótlására elsősorban a fegyelmileg büntető hatáság, nem pedig a büntetett lett volna kötelezve.

Az elsőfokú fegyelmi határozat indokai között, a jelentés elmulasztására vonatkozó az egyedüli, melynek némi súlya van, melyet azonban a fentebbiekben azt hisszük sikerült illő értékre leszállítani; a többi indokok, ugymint: az ügydarabnak elvitel végetti átadása az egyik tiszt. aljegyzőnek, aki betegeskedése miatt otthon dolgozó atyjának, a rendes aljegyzőnek az iratokat rendesen hazavinni szokta, az irat tartalmát illető különös figyelmeztetés az iratra írónnal tett tájékoztató megjegyzés „II. szakoszt.” nem is jöhetnek komolyan szóba, mert panaszlott mindezen tények által javaslat készítő feladata értelmében járt el és valóban bámulatos, hogy az elsőfokú határozat úgy magyarázza az írónjegyzetet „II. szakoszt.”, mintha ezáltal az alispán intéző hatáskörét bitorolta volna; ami pedig az ügydarabnak szabályszerű úton való előkészítését illeti, hogy annak fontosságát és sürgősségét panaszlott fel nem ismerte, vagy jobban mondva, magát e részbeni rendkívüli eljárásra kötelezettnek nem tartotta, igazolását leli egyrésztől abban, hogy a sürgősség kérdésének méltatására az első tisztviselőt kellett egyedül hivatottnak és jogosítotttnak tartania, kitől csak egy napi távollét által megszakított otthonnléte dacára az ügydarab mikénti előkészítésére semmi útasítást nem nyert, másrésztől pedig abban, hogy a megye közönségének hangulatát ismerve, előre tudta, miszerint a körlevélnek az egyszerű tudomásulvétel lesz a sorsa.

Ez utóbbi részben a főjegyző feltevését teljesen osztva látjuk az alispán által, ki e kérdésben imigy nyilatkozik: „A pesti körlevelet lehetett, sőt kellett volna egyenesen a közgyűlésre vinni, s ezt a főjegyző úr annál könnyebben megtehetette volna, mert hiszen ő is tudja, hogy E. megye bizottsága ezen kérdésben nem kért volna bővebb véleményt a szakosztálytól, hanem azon



bizalomnál fogva, mellyel a bizottság nagy többsége a jelen kormány iránt viseltetik: azt egyszerűen tudomásul vette volna“. És hogy a dolog tényleg így állt, igazolja a későbbi közgyűlés, melyen a pesti körlevél egyszerűen tudomásul vétetett.

De legérdekesebb, hogy azon közgyűlés utáni napon amelyről való lemaradását a pesti levélnek a fegyelmi határozat a főjegyzőnek kötelességmulasztásul rója fel, a főispán a főjegyző és más tisztviselők előtt nemcsak semmi sürgősséget nem lát indokoltnak a levél tekintetében, sőt azt az őszi közgyűlésre halasztandónak tekinti.

Az állandó választmányban hozott állítólagos határozatra nézve, mely szerint a pesti levélnek egyenesen a közgyűlés elé kellett volna terjesztetni, fenntebb kifejtvén nézeteinket, nincs az ott mondottakhoz mit hozzá tennünk.

Ilyen alapon mondatott ki panaszlott kötelességmulasztásban vétkesnek s ítéltetett dorgálásra az elsőfokú fegyelmi bíróság által.

### III.

Ha a megtorlatlanul maradó sok visszaélést tekintjük, mely közigazgatásunkban előfordul és amelyek között árvapénzek könnyelmű kezelése, közmunkaváltási pénzek elkezeltése nem is olyan igen ritkák, rögtön szembeütnő lesz a nagy szigor, mely a jelen esetben alkalmaztatott, még ha a meg nem állható határozati indokokat egészen alaposaknak elfogadhatnók is. Miért?

A fegyelmi viszony természete azt hozza magával, hogy az egyes esetenél sohasem lehet az illető fegyelmileg vádolt közegnek egész hivatali magaviselete, „maga alkalmaztatásától“ eltekinteni, hanem a vádbeli esetet egész tisztí működésével kapcsolatban kell latra venni.

Itt is mutatkozik a fegyelmi és bűnvádi jellegű tények és eljárások különbsége; utóbbiaknál az egyes



tény magára képezi az ítélkezés tárgyát, a fegyelmielnél a hivatalnok működésének egész folyama jó bírálat alá. A német birodalmi jog természetét a fegyelmi vétség tekintetében kifejezésre is hozza, midőn a büntetés kiszabásával a vádlottak egész hivataloskodását tekintetbe venni rendeli; és pedig mint Laband helyesen indokolja (Staatsrecht I. köt. 41. §.) abból az okból, hogy valamint a hivatali kötelesség teljesítése nem egyes, külön cselekményekből van összerakva, hanem a hivatalnok egész életét átkarolja, épen úgy az egyes cselekedet, mely által a hivatali kötelesség megsértetik, nem egymagában, hanem összefüggésben az illetőnek egész szolgálati maga alkalmaztatásával ítélendő meg.

Ámde a jelen esetben az elsőfokú határozat saját indoka szerint ép úgy, mint az iratok közt fekvő főispáni, magasztó kitételekben gazdag bizonyítvány szerint kétségtelen, hogy panaszlott képzettség, tehetség és lelkiismeretesség tekintetében egyaránt kitűnő tisztviselőnek mutatta magát.

Mindennek dacára a belügyminiszter az elsőfokú fegyelmi határozatot indokainál fogva megerősítette, anélkül, hogy az alispán eljárását akár fegyelmi eljárás, akár egyszerű rendes ügyfolyambeli helytelenítés tárgyává tette volna, sőt még helybenhagyó határozatát oly indokokkal támogatta, melyek a kritikát még jobban provokálják, mint az eddig vezetett egész eljárás, valamint az elemezett elsőfokú határozat.

Amint már fentebb kifejtém, a fegyelmi vád alapítva volt arra a ténykörülmenyre is, sőt az ügy hátterét tekintve, az volt a vád legkényesebb része, hogy a főjegyző a nála kérdezősködő főispánnak azt felelte, miszerint a pesti körlevél a megyéhez is megérkezett s az alispán által praesentáltatott, később azonban ezt úgy a hírlapokban, mint a közigazgatási bizottsági ülésben eltagadta, sőt a főispán esküre való hivatkozásával szemben, hasonlóképp esküjére támaszkodva állítá, hogy ő a főispánnak ily feleletet nem adott.



Nem szükséges ez összeütközés jelentőségét bővebben, annak a közvéleményre való hatását, a főispán tiszti és papi állását az olvasónak figyelmébe ajánlanom, annyi kétségtelen, hogy e vádbeli pont az egész ügyben nem kis szerepet játszott, annak kimenetelére nem csekély befolyással volt.

Hisz tudjuk, hogy a főispán nem annyira a közgazgatási ügymenetnek, mint a politikai hangulatnak ha lehet irányzó, ha nem, legalább mérséklő, vagy egyszerűen a központ részére gyűjtő közege.

Ámde a vádbeli pont bebizonyítására semmi más bizonyíték felhozható nem volt, mint a főispán saját nyilatkozata, ellenben a főjegyző a közte és a főispán közt lefolyt beszélgetésre nézve négy tanút állított elő, akikkel azt törekedett bebizonyítani, hogy ő a főispán által állítottakat nem mondta.

Az elsőfokú fegyelmi határozat helyesen mellőzte a főispáni nyilatkozatot, mint oly személytől eredőt, akinek érdekeltsége a miniszter által is konstatáltatott, tehát az egyetlen eszközt a vád bebizonyítására s ebből folyólag panaszlottat ezen vádpont alól fel is mentette; a tanúknak főjegyzőt fényesen igazoló tanúságát azonban, nehogy a főispán egészen a sárban maradjon esküvel erősített állításában, diplomatische elütötte azzal, hogy két tanú nem ugyan a vádbeli kérdésre, hanem egyéb mellékkörülményekre nézve némi eltérést mutatnak.

Ellenben a miniszter a főispán nyilatkozatát közokmánynak nyilvánítja és a tanúvallomásokat, habár határozottan panaszlott mellett és a főispán ellen tanúskodnak, mellékdolgokbani eltérések miatt elveti.

Mielőtt a miniszteri határozat idevonatkozó részét elemezném, nem mulaszthatom el újra megjegyezni, hogy a főispán és főjegyző közti konfliktus ismét csak a formák mellőzéséből, a szabályszerű ügyrend meg nem tartásából keletkezett. Miért ment a főispán a főjegyzőhöz a pesti levél után tudakozódni, ez volt-e a főispáni tudomásulvétel módja? A hivatalos nyilatkozat-



ban ugyan úgy adatik elő az ügy, hogy a főispán meglátogatva a főjegyzőt hivatalos szobájában társalgás közben, tehát nem hivatalosan, kérdezte a levél mibenlétét? De hát a közszolgálatnak, a komolyságnak, melylyel azt végezni kell, nem megtagadása-e, ha a közügy így társalgás közben, csakugy mellékesen, mint valami helyi ujdonság tárgyalatik; vajjon nem megfelelőbb-e bürokratikus hosszúképűség, mindenesetre a hivatalos komolyság, mint ez a patriarchialis, kedélyes pletykázgatás közbeni ügyintézés, mert, mint látni fogjuk, a társalgás közbeni ügyintézés, később hivatalos ünnepélyességűvé minősítették. A bírói közszolgálatban ma már ily modorú eljárásra senkisémmel merne gondolni, — a közigazgatásban az még díszlik.

A teljes bizonyítékot képező közokmány ismertető jeleit kellene itt előrebecsátanom, ha nem félnék, hogy azokat mint feleslegeket, mert mindenki által ismerteket, úgy sem fogja elolvasni senki.

Ezért inkább körülbelül elmondom, mi foglaltatik a közokmánynak keresztelt főispáni nyilatkozatban, mindenki azt hiszem rögtön tájékozva lesz, annak bizonyító erejéről.

A főispán előadja, hogy az alispán a közgyűlésről hogyan referált neki szóbelileg még aznap délután az ő (főispán) magánlakásán, hogyan kérdezte ugyanott a pesti levélről, másnap hogyan beszélgetett a főjegyzőnél az előtte való napi közgyűlésről az ott barátságos beszélgetés végett együtt levő 3 megyei és 1 kir. adótisztviselővel és e társalgás közben miképpen kérdezte a pesti körlevelet.<sup>3</sup>

Nem is kell tán tovább mennem az 5 íves hivatalos nyilatkozat kivonatolásában, miután ez a döntő pont;

<sup>3</sup> Az illető passzus szószerint így hangzik: április 10-én, délelőtt meglátogattam a főjegyzőt hivatali szobájában s ott találtam H. G. árvaszéki elnököt, Cz. Gy. kir. adófel., A. J. árvasz. üln. M. V. szolgabíró, társalgás közt a közgyűlés folyamáról beszélgetve, azon megjegyzést tettem, hogy miképpen van az, hogy a pesti levél E. megyéhez meg nem érkezett?



itt pedig akárki előtt világos, hogy nem hivatalos cselekmény forgott fenn, hogy a főispán nem ex offo jött a főjegyzőhöz nem ex offo, hanem társalgás közben kérdezte a pesti levél megérkezését, hogy tehát az idevonatkozó tényköörülményekről nem is lehet közokmányt kiállítani.

Még inkább leszallítja azonban a jelenetnek hivatalos jellegét a jelenlevő tanúknak a helyzetről adott leírása; 1 tanú, a kir. adófelügyelő határozottan állítja, hogy a beszélgetésnek semmi hivatalos jellege nem volt. de ez egyéni nézet helyett a többi három tanú tényeket ad elő, melyek semmi kétséget nem hagynak aziránt. hogy itt a legprivátabb jellegű társalgás folyt; ugyanis a jelenlevő árvaszéki elnök, árvaszéki ülnök és szolgabíró egyszerűen vallják, hogy a főispán elmondá, hogy azért nem jött el a közgyűlésre, hogy pressziót ne látszas-sék gyakorolni, mert némely ember csak azért is felszó-lalt volna és hogy a dolog, t. i. a pesti körlevél sokkal fon-tosabb, hogy sem rendkívüli közgyűlésen felvenni le-hetne azt, tehát az őszi közgyűlésre kell hagyni, mire az egyik jelenlevő tréfásan jegyzé meg, akkor legjobb is lesz, ha már az ügy „meghaladtatott“.

Vajjon így tárgyal az ember hivatalosan?

A közokmánynak mondott irat további folyamá-ban hasonló jellegű dolgokról tárgyal; ugyanis a főispán elhagyva a főjegyző hivatali helyiségét, s a megyeházá-ból az utcára lépve, az utcán fogja elő az alispánt a pesti levél iránt; kérem jól megjegyzendő, az utcán, s ez hivatalos eljárásnak mondatik, melyről közokmány állítható ki. Így folyik tovább az egész ügy, s az azt el-beszélő főispáni nyilatkozásban elmondatik, mit beszélt neki, a főispánnak az alispán, mit a főjegyző, mit mon-dott ő, a főispán, ennek a bizottsági tagnak, ennek a tisztviselőnek az ügyről; elmondatik, hogyan polemi-záltak az alispán és főjegyző a lapokban és így tovább; azt hiszem elég adatot szolgáltattam már is, hogy itt közokmánynak árnyéka sem forog fenn s mégis — el-tekintve a főispán kimondott érdekeltségétől — az a



miniszter által teljes hitelt érdemlő közokmánynak deklaráltatik.<sup>4</sup>

A tanúvallomások azonban minden kételyt elhárítanak s a főispáni nyilatkozatot, ha annak volna is közokmányi ereje, attól teljesen megfosztják; a tanúk vallomásának mérlegelésénél nem csekély jelentőségű, hogy azok közül 5 megyei tisztviselő, akikre nézve az akkor küszöbön állott megyei tisztviselőválasztásoknál a főispán hajlandósága közömbös nem lehetett, mindennek dacára egybehangzóan vallják, hogy a főispán kérdésére, megérkezett-e a pesti levél, azt felelé a főjegyző, igenis megérkezett, s egy szóval sem tolta annak praesentálását az alispánra, a harmadik tanú ugyancsak azt mondja, hogy erről tudtával nem volt szó, de azt ő is vallja tovább a két tanúval, hogy amit a szobában beszéltek, azt a jelenlevőknek hallaniok okvetlen kellett; a negyedik tanút, a kir. adófelügyelőt a beszélgetés nem érdekelvén, az nem figyelt s így nem emlékszik tüzetesen a szóváltásra, de olyan volt a helyzet, hogy minden szót lehetett hallani, két tanú tehát a leghatározottabban lerontja a főispán állítását, a harmadik szintén ezt teszi, csak kifejezése kevésbé határozott, amennyiben elmondva a beszélgetés folyamatát, úgy amint a másik két

<sup>4</sup> Fennebb fejtegettem, hogy az állandó választmányi jegyzőkönyv hitelessége mily könnyen elüttetett a fegyelmi hatóság által, pedig annak közokmányi jellege iránt kételyt emelni senkinek eszébe sem jutott, itt ellenben az érdekelteknek főhatóságilag kimondott főispánjától jövő nyilatkozat — dacára, hogy tartalma ledönti közokmányi jellegét — minden scrupulus és közlelbbi indokolás nélkül fogadtatik el annak; ugyanis az elsőfokú fegyelmi hatóság elvetette a főispáni nyilatkozatot s kimondotta, hogy arra, mint közokmányra reflektálni nem lehet, a miniszter pedig e határozatot indokain felül helybenhagyja még azért is, mert a főispáni nyilatkozat ellen felhozott tanúvallomások annak teljes bizonyító erejét lerontani képesek nem voltak; de hisz az elsőfokú hatóság épen e bizonyító erőt tagadta meg a főispáni nyilatkozattól s a miniszter indok nélkül pure et simple azt mégis annak deklarálja; nota bene az elsőfokú hatóság indokai alapján (Ez már csak a külső chablonszerű feldolgozás szempontjából is érdekes!)



tanú, bevégzi azzal, hogy ezenkívül a tárgyban sem egyik, sem másik részről nem mondatott semmi, s a vizsgáló bizottságnak azon további faggató kérdéseire, — másnak nem lehet mondani — hát a főjegyzőnek ama feleletére, hogy hiszen az alispán praesentálta a körlevelet? épen nem emlékszik a tanú? Azt mondja: Az én tudtommal ez nem mondatott, ámde lényegében ezt mindenki a másik két tanúéval egyező vallomásnak fogja tartani, „az én tudtommal“-féle kifejezés itt nyilván az emberi gyarlóságra képezvén allusiót, ami akár-melyik becsületes, jólelkű tanúnál sincs végkép kizárva; a negyedik tanú teljes nem emlékezése pedig különben sem jöhet tekintetbe. Miért nem fogadta el hát a miniszter e 3 tanú vallomását, az egyiknél azért nem, mert úgy fejezi ki magát, hogy „tudtával az nem mondatott“, a másikat, mert a beszélgetés alatt járkált, a harmadikét, mert a vádbeli praesenta eltagadással semmi összeköttetésben nem lévő ama kérdésre: ajánlkozott-e főjegyző a főispánnak a körlevelet előkeresni? amit panaszlott maga állít, hogy ajánlkozott, nem emlékezik.

Talán nem is szükséges, a tanúvallomások miniszteri mérlegezését tovább fejtegetnem, az ellenbizonyítás az állítólagos közokmány ellenében oly teljesen elő van állítva: hisz ez már a miniszteri határozatból is kivehető a tanúvallomások tartalmának ismerete nélkül, ha a tanúk elleni kifogásokat figyelemre méltatjuk.

A negyedik tanúról, a kir. adófelügyelőről valamint ebből folyólag, a kir. hivatalnokok állásáról érdekes fejtegetéseket lehetne beszönnöm, de itt nem annyira tényeket, mint következtetéseket közölhetnék, azért csak azt akarom felemlíteni, hogy az iratok közt az illető adófelügyelőnek következő nyilatkozata olvasható: Alulírott tanúsítom, hogy gr. F. A. főispán a folyó évi májusi közigazgatási bizottsági ülés után (ez volt a főispán és főjegyző közti konfliktus színhelye) magához hivatván, legott kérdőre vont azért, hogy miért nem tanúskodtam hivatott közigazgatási ülésen a pesti levél-féle tárgyalás alatt mellette, azt mondván: „Az úrnak,



mint állami tisztviselőnek (kutya) kötelessége lett volna ez ügyben mellettem tanúskodni, különben az én mondanom tanúra nem szorul, amit én mint elnök az ülés alatt mondok, kell, hogy igaz legyen és higgye meg az úr, ha könnyű volt az urat jelenlegi állására hozni, könnyebb lesz az urat onnét eltávolítani."

Mennyi hitelessége van e nyilatkozatnak meg nem ítéldhetem, de az kétségtelen, hogy az ügyben előterjesztett s a belügyminiszter előtt megfordult és az illető hivatalnok ily nyilatkozat kiadására alig határozta volna el magát — ha állításai valóságon nem alapulnak.

És most érkeznénk végül a fegyelmi ügynek legérdekesebb stádiumához.

A szives olvasó tán azt fogja mondani, elég volt amit hallottunk, többet, szomorúan érdekesebbet alig lehet már mondani: kérjük, figyeljen még egy kissé, meglátja, lehet.

A megyei bizottság folyó évi január havi közgyűlésében a dorgálással büntetett főjegyzőnek felfüggesztése alatt visszatartott fizetését 500 frot és lakpénzét 60 frtot, visszaadni rendelő; ezen határozatot azonban a belügyminiszter február hó 23-iki határozatával feloldotta, mert a fennálló szabály szerint a hivatalból való felfüggesztés tartama alatt visszatartott fizetés utólagos kiszolgáltatásának még akkor sincs helye, ha a fegyelmi eljárás az illető törvényhatósági tisztviselőnek teljes felmentésével fejeztetik is be. Ezen miniszteri intézkedés ellen a megye bizottság április havi közgyűlésében remonstrálván, a miniszter április hó 29-iki határozatával ekként válaszolt: Miután a hivataluktól felfüggesztett törvényhatósági tisztviselők illetményeinek utólagos kiadásáról az 1876. évi VII. t.-c. nem intézkedik, s ennek következtében e részben az eddig követett gyakorlat szolgál zsinórmértékül, mely szerint a hivataluktól felfüggesztett törvényhatósági tisztviselők a felfüggesztés tartamára még az esetben sem tarthatnak igényt, ha később a vád alól teljesen felmentetvén, hivatalukba ismét



visszahelyeztetnek is, a fenntebbi kérelemnek helyt nem adhattam.

Ez a miniszteri intézkedés teszi fel az egész szabálytalanság és törvényellenességben bővelkedő ügynek a koronát.

Mindenekelőtt a belügyminiszter nagyon lekötelezné úgy a tudományt, mint a gyakorlati közadminisztrációt, ha útbaigazítást adna, hol, mikor, milyen szám alatt jelent meg az a miniszteri, vagy tán még kancelláriai rendelet, mely a felfüggesztett fizetés visszatérítésére nézve ily drákói rendelkezést foglal magában; én kénytelen vagyok ilyennek létezését kétségbe vonni, úgy saját tudomásom, mint országos nevű, közigazgatási gyakorlatban levő férfiak szives értesítése alapján, kiket e kérdésben megkérdeztem.

De azt hiszem maga a belügyminiszter sem hiszi első állítását a fennálló szabályra nézve fenntarthatónak, mert mint láttuk második, a megye remonstrációjára kiadott intézkedésében már nem szól többé szabályról, hanem eddig követett gyakorlatról; én mint tanár azt nem ismerhetvén, az ország különböző vidékeire írtam információért, s azt az egyező választ nyertem a fenntemlített tekintélyes férfiaktól, hogy ily gyakorlat sem létezik.

Amíg tehát azon szabály, vagy gyakorlat be nem igazoltatik, nem tarthatjuk azt másnak, mint ama bizonyos „szürkének“ (alias simli), melyen a rossz értelemben vett bürokrácia a legszivesebben lovagol, miután az jámbor természeténél fogva lovasának sem testi, sem lelki erejét próbára nem teszi.

Bármint álljon azonban a dolog a „fennálló szabállyal“, illetőleg „eddigi gyakorlattal“, az reánk úgyis közömbös, különösen az 1876. VII. t.-c. érvényben létele óta, mely ily előbbi szabályt vagy gyakorlatot hatályon kívül helyezett ellenkező rendelkezése által és a miniszteri döntvényt ebből folyólag úgy a fizetéstől felfüggesztés természetével, mint az 1876. évi VII. törvénycikkkel egyenesen ellenkezőnek mondhatjuk.



A hivatal és fizetéstől való felfüggesztés ugyanis előzetes biztosítási eszközt képez a közigazgatásban, de nem bír büntetés jellegével köztisztviselőkre nézve;<sup>5</sup> más köztisztet végző, de azért köztisztviselői jelleggel fel nem ruházott életpályáknál, mint az ügyvédségnél p. o. előfordul az ügyvédi tisztától való időleges felfüggesztés, mint önálló büntetés, de ebből a teljesen eltérő természetű közhivatali viszonyokra következtetés nem vonható.

Ha a felfüggesztés célját kutatjuk, az egyrésről a hivatalnak biztosítása oly egyén ellenében, aki arra az ellene emelt vádagnál fogva többé képesnek, méltónak nem látszik, másrésről biztosítási rendszabály a netán kimondandó pénzbüntetésnek behajtására nézve és azon esetre, ha a tisztviselő hivatalvesztéssel büntettetnék a vádbeli eset miatt, nehogy ilyenkor az őt a tett elkövetése után többé meg nem illető fizetést visszapótolhatlanul el ne költhesse.

Valamint tehát a tisztviselőnek a hivatalba vissza kell helyeztetni, ha az ellene folyt tárgyalás hivatalvesztésre nem vezet, azonképen a visszatartott fizetésnek is — a kimondott pénzbüntetések levonásával — az illető részére ki kell szolgáltatni, ha csak hivatalvesztésre nem ítéltetett.

Ezen egyszerű józan állásponton áll az 1876. évi VII. t.-c. is, habár explicite nem fejezi is ki ezen elve-

<sup>5</sup> A különböző fizetési levonásokat, p. o. ha a számadásra kötelezett tisztviselő, azt a szabályszerű időben be nem szolgáltatja (P. M. rend. 1809.) ha nyert szabadsága tartamát engedély nélkül meghosszabbítja (Udv. cancell. 1809.) ha a megbízatása végzésében nem pontos tisztviselő helyettesítésre szorul, s helyettesének napidíjai fizetése rovására utalványoztatnak, nem szabad fizetéstől felfüggesztéseknek tekinteni, ami legjobban kitetszik abból, hogy ily esetekben az illető tisztviselő hivatalában megmarad és illetményeinek beszüntetése vagy folyósítása bármely napon eszközöltek — ahhoz képest t. i., amint a fizetéslevonásra okot szolgáltató ok elmúlt, ellenben fizetéstől felfüggesztés mindig a hivataltól felfüggesztést feltételezi, és a rendes fizetés felfüggesztése csak azon hó végével kezdődik, melyben az illető hivataloskodása tétleg megszűnt. (Pénzügyi szolg. szab. 257. §.)



ket, de egyéb szabványaiból az megdönthetetlenül következik; ezen törvény minden előbbi szabályt hatályon kívül helyezett azon köztisztviselőket illetőleg, akikre vonatkozik, s amennyiben a fegyelmi büntetéseket szabályozta; csak e törvény keretén belül maradtak tehát az előbbi szabályok érvényben, de nem azon kívül, így azt hiszem, fennállónak kell tekinteniünk az 1870. évi XLII. t.-c. 58. §-ának azon rendelkezését, mely szerint az alispán, ha a törvényhatósági tisztviselők kötelességük teljesítésében vagy valamely hivatalos megbízásban pontosan el nem járnak, a teendőik teljesítésével más rendes tisztviselőt bíz meg, s azt a házi pénztárból a hanyag tisztviselő fizetésére utalványozott napidíjjakkal látja el, ámbár még e szakasz fennállása iránt is lehetnek kételyek; de semmi esetre sem tekinthetők oly előbbi szabályok vagy oly gyakorlat fennállónak, amely ezen törvénnyel ellenkezik.

De a felfüggesztett fizetésnek az esetre való visszatartása, ha a tisztviselő később teljesen felmentetik, sőt akkor is teljesen ellenkeznék a törvénnyel, ha az teljesen fel nem mentetett ugyan, de mégsem ítéltetett hivatalvesztésre.

A törvény a tisztviselői kötelességmulasztás büntéseit meghatározván, annak ellenére a tisztviselő nem büntethető.

Ezen büntetések, fokozatos rendben, a dorgálás, a pénzbüntetés és a hivatalvesztés; ezen büntetések egyikének alkalmazása csakúgy kizárja a másikat, mint ahogy valakit egyszerre nem lehet súlyos börtönre és fogházra elítélni; és a világos törvény egyenes ignorálása két büntetést egyszerre alkalmazni, sőt a törvényben elő nem is forduló büntetést kiszabni; a jelen eset azonban mindakét irányban törvényellenességet mutat; mert panaszlott dorgálással büntettetvén, pénzbüntetésnek többé nem lehet helye és mégis 560 frtot tevő fizetése és lakpénze visszatartatott, továbbá ily magasfokú pénzbüntetést a törvény nem is állít fel s azért e szempontból is végkép tarthatatlan a miniszteri döntvény.



Az elsőfokú fegyelmi határozat, mely a legfőbb fegyelmi hatóság által idevonatkozólag helybenhagyott, kimondja, hogy a legenyhébb büntetést alkalmazza, mindennek dacára tényleg a visszatartott fizetés utólagos kiszolgáltatásának megtagadása által a másodfokú büntetésnél is keményebb sőt a törvény által nem ismert, tehát tulajdonkép semmis büntetés alkalmaztatott; mert ha csak szavak fölött vitázni nem akarunk, e fizetés-visszatartás is büntetés lesz, bár másnemű, mint a fegyelmi törvényben előírt.

Ezen fejtegetésünkkel éppen nem áll ellentétben, hogy a hivatalvesztésre ítélt tisztviselőnek, ha fizetése felfüggesztett, az utólag ki nem szolgáltatik, mert a hivatal fizetési tisztviselőnél úgy a tiszt munkáját, mint a fizetést jelenti, továbbá mert a fegyelmi határozat deklarativ jellegű is, a kötelességmulasztás tényét konstatálja, így hatása is nem a kimondással kezdődik, hanem azon időponttal, amelyben a súlyos kötelességmulasztást képező tény elkövetetett, illetőleg — könnyen érthető okokból — azon időponttól, midőn ily tény miatt fizetése felfüggesztetett.<sup>6</sup>

Hasztalan keresünk is akár a hazai, akár a külföldi közigazgatási jogban a miniszteri döntvényhez analógiát.

<sup>6</sup> A német birodalmi hivatali pragmatika még ennél is enyhébb, amennyiben a hivatalvesztésre ítélt hivatalnoknak visszatartott fizetéséből a felfüggeszt. által felmerült helyettesítési, valamint a fegyelmi eljárási költségek levonása után fennmaradó összeget neki, a hivatalvesztés dacára is kifizetni rendeli; nem is említve azt, hogy a fizetésnek csak fele, sőt esetleg csak egynegyed része tartatik vissza a felfüggesztés által; mely szabványok egyrészt a még vétkes hivatalnok irányában is inkább a méltányosságot, mint a szigorú jog tekinteteit emelik érvényre, s az ítélet előtt jövője iránt bizonytalanságban lévő hivatalnokból nem akarnak, ideigl. visszatartott fizetése hulladékainak elvonása által proletáriust csinálni, másrészt onnét magyarázhatók, hogy a német bir. fegyelmi eljárás, a mienknél bírósabb jellege dacára is, inkább kormányzati, mint igazságszolgáltatási rendszabálynak tekintetik, s a fegyelmi határozatoknak is inkább konstitúció, mint deklaráció jellege volt.



Hazai jogunk szerint a bírák fizetésének csak fele tartatik vissza, de e visszatartott rész is teljesen megtérítendő nekik, ha vagy felmentettek, vagy nem hivatalvesztésre ítéltettek; (1871:VIII. t.-c. 65. §.) azaz ha csak rosszalás, feddés, vagy pénzbüntetés mondatott ki ellenük, visszatartott fizetésük utólag kiadatik.

De nemcsak a bírósági, hanem a közigazgatási hivatalnokokra nézve is áll az, hogy e felmentés esetében a visszatartott fizetés az illetőnek kiszolgáltatik; pedig a rendeletek, melyek e visszatérítést elismerik, abból a gyűlölt abszolút rendszerből valók, amelynek vezérelve kellett, hogy legyen: a hivatalnokot objektív szabályok helyett, mentől inkább fölöttes hatóságainak személyes kegyétől függővé, s így kész eszközévé tenni, s mégis ezen a magyar pénzügyi szolgálati szabályokban nyíltan fenntartott rendeletek szerint, először is a felfüggesztés tartama alatt a hivatalnoknak fizetése egy, illetőleg kétharmada élelmezési illetményként (alimentatio) jár, másodszor ha teljesen ártatlannak nyilvánítatik, élelmezési illetményének betudásával összes visszatartott fizetésének utánpótlására igénye van; sőt ha nem teljesen nyilvánítatik is ártatlannak, ámbár ilyenkor szabály szerint nincs az illető hivatalnoknak utánpótlásra igénye, mindazáltal a fegyelmi eljárásban véghatározatra hivatott fórum különösen figyelemreméltó esetekben a visszatartott fizetést egészen is utalványozhatja és pedig az illető hivatalnok külön folyamodványa nélkül is.

Ime tehát itt sem találjuk a hajmeresztő elvet, melyet a belügyminiszter egyszer szabályon, azután pedig gyakorlaton alapulónak mond, t. i. hogy a fizetés utánpótlásának akkor sincs helye, ha az illető teljesen felmentetett.

A fentebbiek után, különösen az 1876. évi VII. törvénycikket tekintve nem lehet más indokot találni a belügyminiszter intézkedésére, de különösen az általa hangoztatott elv mellett, minthogy a törvényhatósági közszolgálatot *nobile officium*nak akarná tekinteni,



melyben a fizetés csak mintegy a tisztviselő kész kiadásainak pótlására, de nem életfenntartására szolgál, melyben tehát csak a teljesített szolgálat arányában van fizetése is. De ki nem kacagna ily elmélet fölött? Társadalmi állapotaink és gondolkodásunk, sajnos, végkép sírját ásták megyei nobile officiumainknak; de nemcsak ezek, maga a törvényhozás világosan kizár minden ily elméletet.

Már Mária Teréziával kezdődik a megyei nobile officium fizetéses tisztté alakulni, s már a Palugyai I. 1847-ben megjelent Megyerendszerében található udvari és egyéb rendeletek is bárkinek eléje tárják e lassú fejlődési processust; de mit is érvelek sokat, vegyük csak elő a legközelebb eső 1876. évi XXXI. t.-c., mely szerint: 1. §. „Állami, törvényhatósági tisztviselők... rendes fizetésének... legfeljebb egyharmada... vehető végrehajtás alá“ s tovább a második kikezdésben: „A felebb elsorolt személyeknek lakpénzeik csak lakbér fejében, a szolgálat után járó más illetményeik pedig épen nem foglalhatók le“ vagy a 6. §. „Az 1-ső §-ban érintett személyeknek napidíjai... valamint oly illetményei és járandóságai, melyek őket hivatalos kiküldetésük folytán, vagy hivatalos állásuknál fogva tett útazásuk következtében a fennálló szabályok szerint illetik, habár ezen illetmények nem a közpénztár által fizetendőek is, végrehajtás tárgyát nem képezhetik.“ Ekként nyilvánvaló, hogy csak törvényellenesen lehet a megyei tisztviselő fizetésétől ugyanazon jelleget elvonni, mellyel az államié bír, miután a törvény azt úgy a lakpénztől, mint a napi díjaktól, úti átalányoktól megkülönbözteti. Csak úgy nem bír az többé, mint bírt egykor, egyes szolgálatokérti pótvány, sportula jellegével, aminthogy az állami hivatali fizetés a magánszolgálat és ellenszolgálattal semmi jogi rokonságban nem áll.

Visszapillantva eddigi fejtegetéseinkre, a reflexiók, a tanulságok egész sora kínálkoznék, melyeket azonban, úgyszólván nyulván időzésünk a tárgynál, mellőzünk, s azon óhajjal zárom soraimat, vajha esetünk



közigazgatási és fegyelmi eljárásunkban csak kivételt képezne, s ne állana azoknak a közigazgatási gyakorlatban levő férfiak válasza, kik szóbeli közléseimre azt felelték, hogy a felmerült szabálytalanságokon nincs mit csodálkozni, hisz ez mindennapi dolog.

---



## A „Vexatio dat intellectum“ című röpirat 1765-ből.\*

Az országgyűlések sorát Mária Terézia alatt az 1764-i zárja be; a királyné a viszonyok által követelt adóemelést és a nemesi fölkelés szabályozását kívánja, s miután utóbbi a nemesség megadóztatását tenné szükségessé, a rendek részéről a legnagyobb ellenzésre talál.

A nemesi szűkkeblűség oly fokra hág, hogy a királyné sikertelennek látva minden kísérletet reformterveit az országgyűlés hozzájárulásával megvalósítani, nem tart több országgyűlést s kormányzati úton létesíti nagyfontosságú reformjait.

Két irat játszik nevezetes szerepet ez országgyűlésen, az egyik Kollár: „De orig. et usu perpet. potest. legisl. circa sacra“ című jól ismert nagybecsű munkája, a másik az alábbiakban ismertetendő röpirat: Vexatio dat intellectum.<sup>1</sup> Mindkettő szoros kapcsolatban áll az országgyűlés egész folyamával és sorsával.

Az első a koreszmék hordozójává lett királyság mellett küzd, az utóbbi a nemesi kiváltságok teljességéért, a nemesség szuverén hatalmáért tör lándzsát; az első ellen az országgyűlés érdemesnek tartja a fejedelemhez föliratot intézni, írója megbüntetését kérni, s midőn a királyné a könyvet betiltja, hozzá hálafelelirattal járulni;<sup>2</sup> a második a királyné haragját provokálja, a szerzőt erősen nyomozzák, bár sikertelenül,

\* Megjelent a „Századok“ 1880.-i évfolyamának VII. füzetében.

<sup>1</sup> Nem tévesztendő össze Szeitz Leo 1790-i röpiratával: Vexatio dat intellectum episcopis Hungariae.

<sup>2</sup> L. Arneth M. Ther. letzte Reg. Zeit. I. Bd. 122. l.



maga az irat azonban bakó keze által égettetik el Pozsony piacán s belőle, mint Horváth Mihály mondja, „aligha jutott példány az utódokra,” s tartalmáról csakis a feladólevél, mely azt a kancellárnak leírja, ad némi tájékoztatást.

Politikai irodalmunk történetével foglalkozva, sajnálattal nyugodtam bele Horváth M. véleményébe, hogy a röpiratnak egy példánya sem maradt korunkra, míg Krones Ungarn unter Maria Theresia u. Joseph II. Graz 1871. című dolgozatában elemezve fel nem találom. Krones eredetileg a röpirat másolatát használta annak apologiájával együtt a magyar nemzeti múzeumból, később jutott tudomására, úgymond, a nyomtatvány 1785-ből.

A nemzeti múzeum általam használt példánya szintén nem 1765-ből való, hanem 1785-ből, de úgylátszik, eredetileg nem is jelent meg nyomtatásban, csak kéziratban.

Az 1785-iki kiadó, mint hangzatos és nyilván József ellen irányzott előszavából, de még inkább az irat címéből látszik, az akkori időkre nagyon találónak látja az iratot, mely a király szuverénitását élesen megtámadta; ezért is bocsátja közre, hasábosan melléje adva német fordítását.

Címe következő: *Vexatio dat intellectum. Manuscriptum sub diaeta Regni Hung. An. 1764. vulgatum et mox XII. kalend. Mart. An. 1765. Posonii in foro publico per manus carnificis combustum: cum omnia illa, quae nunc regno huic accidunt, in eodem praedicta habeantur, una cum facta super eodem scripto apologia ad perpetuam rei memoriam nunc primum typis excusum.* 1875. h. n. 4-rét 44 l.

Mint a fentebbi címből is látszik, a tulajdonképeni iratot annak apologiája előzi meg, mely hangját tekintve, ennél még szenvedélyesebb; fenyegetőleg szól a „királyi elbizakodottságról, mely épen midőn azt hiszi, hogy a hatalom legfőbb csúcsáig eljutott, dőlhet egyszerre váratlanul romba;” nagy elkeseredettség,



ellenállási szellem lengi át az egész apologiát, mit a végén álló vers is tanúsít, mely ekként kezdődik: *Justum est ustum, injustum mansit inustum*,<sup>3</sup> s ily jövődöléssel végzi:

Uruntur Regni Jus scripta docentia frustra,  
Nam proprio Phoenix nascitur ex cinere.  
Vexa dedit vexam, vexatur vexa per ignem,  
Majores vexas, credite, vexa dabit.

De még ezzel sem éri be és közöl legvégül egy párbeszédet Nero és Seneca között nyílt célzással Mária Terézia absolutisticus törekvéseire: *Ferrum tuetur principem, mondja Nero, Melius Fides, feleli Seneca stb.*<sup>4</sup>

Maga a tulajdonképeni röpirat, a *Vexatio* dat intellectum, abból indul ki, hogy a jelen (1764.) országgyűlésében előfordult, valamint a megelőző események mindenkit meggyőzhettek, mire akarják a kegyes és igazságos királynét gonosz tanácsosai rávenni; nem egyéb az, mint az ország alkotmányának fölforgatása, a magyar szabadság eltörlése és idegen törvények behozatala az országba. Minden istenfélő, hazája, királyához hű honfinak ily nagy veszedelemmel szemben ébren kell lennie, nehogy a vész tovább harapódzék s az ország szolgaságba süllyedjen, melyet az utódok sűrű könnyei sem fognak soha többé lemosni.

Mit kell tehát tenni? A karok és a rendek ne engedjék magukat se fenyegetés, se hízalgés, se csselfogások által bármely törvény hozatalára reá bírni, melyből *a régi törvények, jogok és kiváltságokra a legkisebb hátrány is származhatnék.*

Erőszaktól nem kell félni, ez ellen biztosít a királyné igazságossága s a külviszonyok, melyekre egy rövid pillantást vet az irat, szintén nem olyanok, hogy valaki a királynénak leghívebb alattvalói ellen erősza-

<sup>3</sup> Célzás Kollár munkájára, kiről azt mondja, hogy neve gyűlölt lesz, amíg csak a magyar él.

<sup>4</sup> Vajjon az apologia csakugyan egykorú-e a röpirattal, vagy csak II. József alatt íratott, nem tudom eldönteni.



kos eszközöket tanácsolhasson, hisz az új miniszterek eljárása által régi hatalmas barátainkat elvesztettük.

A király felségjogai, rendelet alkotó hatalma szorosán, minden téren közjogunk által körvonalozva nem lévén, ha ezeknek korlátozása az országgyűlésen kívül keresztülvihető, a királyságot a nemességgel szemben minden önálló hatalomtól megfosztotta volna; e szorosán nem körvonalazott jogánál fogva létesített Mária Terézia sok üdvös rendszabályt az egyházi, az úrbéri viszonyok terén, melyek nem voltak a rendek inyére, mert a külön érdekükön felül álló országos érdeknek szolgáltak.

Hogyan lehetne a királyság e működését paralyálni? Azáltal mondja a röpirat, ha a *helytartó tanács, melyet tán az országgyűlés által lehetne választani, a király minden rendeletét felülvizsgálná*, vajjon nem ellenkeznek-e a törvényekkel, szokásokkal, szabadságok és kiváltságokkal és — teszi hozzá nyomatékkal — „*aut etiam Regimini Ecclesiastico per positivas Patriae leges secundum Sacrorum Canonum Auctoritatem instituto adversetur.*” Ha pedig azt találná, hogy a rendeletek az országgyűlési végzemények közvetlen vagy közvetett kiforgatására irányulnak, „*noxia reverenter seponat, profutura publicet.*” és pedig a *szent korona felsége elleni hűtlenség büntetésének terhe alatt, mely felség a királyban és az országban székel.*

Az utóbbi gondolat, hogy a majestas nemcsak a királyban, hanem a rendekben is székel, képezi az egész irat vezérelvét s hihetőleg ez háborítja fel annyira a királynőt, kivált mikor határozottabban formulázva jelenik meg a király s a nemesség e külön szuverenitása a röpirat következő helyén:

„*Quoniam Majestas Sacrae Coronae Hungaricae, ejusque Jura essentialia non solum penes solam Regis Nostri Personam, sed etiam penes Regni Praelatos, Barones, Magnates et Nobiles; verbo penes Status et Ordines residere dignoscitur...* Ita etiam quicumque deinceps contra Majestatem in statibus et ordinibus partiali-



*ter residentem et contra Jura Majestatica eis de Lege et consuetudine Regni indubitate usque nunc competentia, sive verbo, sive scripto, sive facto quovis temerario insurgere, ea vellicare, et oppugnare attentaverit, perinde criminis laesae Majestatis reus habeatur; liberima et absoluta hunc talem judicandi provincia soli Tabulae Septemvirali citra omne ulterius Juris remedium per hanc Legem attributa, potestate autem adgratiandi solis Statibus et Ordinibus in Diaeta congregatis reservata."*

Eszerint két külön szuverénítás lett volna Magyarországon, a királyé és a rendké s ennek következményképen a felségsértésnek új neme, mely a karok és rendekre vonatkozik, s a kegyelmezésnek a királyon kívül egy második gyakorlója: a karok és rendek! Veszedelemes, az ország alkotmányát, de minden alkotmányt felforgató theoria.

Honnan meríti e röpirat ez új jogokat, mióta vesztette hatályát Verbőczy felfogása, hogy „a törvényhozás, a birtokadományozás és bírói hatalom joga az ország szent koronája hatóságára, mellyel Magyarország minden királya meg szokott koronáztatni s következőleg törvényesen rendelt fejedelmünkre s királyunkra az uralkodással és kormányzással együtt átruháztatott.”? A röpirat ezt a szuverénítás természetéből következteti; ugyanis „omnibus enim Publicistis recepta est Majestatis definitio, quod sit suprema potestas gubernandi actiones Civium ad communem Reipublicae felicitatem. Essentiales vero Majestatis Partes consistunt in his juribus, nempe: In potestate legislatoria... in inducendis Tributis,... in tractandis Juribus Belli et Pacis. Quivis autem Legum nostrarum gnarus palpare potest, quod tam definitio, quam Jura haec Majestatis intrinseca non soli Regi nostro, sed etiam Statibus et Ordinibus Regni conveniant."

E fejtegetések nyilván a szent korona egységét megtámadók, melynek tagjai ugyan karok és rendek, de csak tagjai, feje a király. De a röpirat a magyar szent



korona eszméje, az államélet szükséges követelményei helyett az önkényes szerződés alapjára áll a király s a rendek viszonyának meghatározásánál és így, ez alapon souverainitási tanainak következményei meg nem támadhatók. Mert így okoskodik a röpirat: Hungari... sicuti Rege carere poterant, ita, postquam eum sibi sponte elegerunt, in arbitrio ipsorum fuit, quantum Juris Jurisdictionis, Utilitatis in eum transferant,... ita (Rex)... in Regno suo citra palmarem Justitiae violationem in usum suum trahere nequit plus, quam ei virtute Legum, Pactorum, et Conditionum diplomaticarum sit admissum. Quid quid enim his admissum non est, perinde est alienum et sub custodiam septimi Praecepti Decalogi cadit...

Ez érvelés szerint tehát a király lop, ha adót akar a nemesektől szedni; mert a nemesi fölkelés szabályozása ellen s a nemesi nem adózás igazolására voltak tulajdonkép szükségesek az eddigi fejtegetések, amint a következőkből látszik:

„Constat... Hungaros Regi suo potius jus Jurisdictionis, quam jus proprietatis, seu Dominium directum vel utile contulisse. Unde inter praecipuas Praerogativas nobilitares hanc sibi reservarunt, ut rebus suis libere uti frui possint, atque ab omni tributo sint liberi.“... Merito ergo, ac justissime nobiles Hungari vocantur Domini Terrestres, Rex autem licet totius Terrae sit princeps, Dominus tamen terrestris in iis solum est ter- ris, quae ei ad usum peculiari Lege fuerint attributae... nullum Dominium in privata Minorum Terrestrium jura acquirit, sed solum Jus ad ea jura et Jurisdictiones quae Regi Hungariae secundum tenorem veterum Legum... competere dignoscantur.

Azért nem szedhet a király, sem a nemesek javai, sem jobbágyságai után adót, mert nem földesura az országnak, csak fennhatósággal bír abban; a nemesek mint tulajdonosok mentek az adózástól, mert utoljára is a tulajdon nem lehet csak névleges, főleg gyümölcssei teszik azt becsessé, de ezektől esnék el a nemesség az



adózás által. Rendi viszonyaink erősen patrimonialis jellege különös élességgel jut kifejezésre a röpirat most említett, de egyéb helyein is. E patrimonialis magánjogias alap, melyet a nemesség a Vexatio-ban elfoglal, különös nyomatékot kölcsönöz a külön szuverenitásnak, melyet a királlyal szemben magának vindikál; a nemesség szuverenitása a birtokra alapítva, valódi szuverenitás lenne, míg a királyé, mint pusztá jurisdictio, csak névleges. E részben nem érdektelen a röpirat megkülönböztetése (28. l.), hogy a jus proprietatis a tulajdonos hasznát és előnyeit célozza, míg a jus jurisdictiois másokéit, t. i. az alattvalókét.

A röpirat külön szuverenitási s azzal kapcsolatos adózási elmélete aligha tekinthető a rendi elfogultság megszokott, egyszerű jelének, az aristokratikus respublica, a lengyel királyság homályos alakja lebeg a mögött. Sőt egyenesen hasonlítgatja is Magyarországot Lengyelországhoz; a két ország alaptörvényei oly igen hasonlók egymáshoz és ez alaptörvényeket, mint a lengyelek maguk megvallják, ép azok a királyok hozták be náluk a magyar jog alapján, akik mind a két ország felett uralkodtak; s mégis mily nagy a különbség a magyar s a lengyel király jövedelmei között, mennyivel nagylelkűebbek, bőkezűebbek voltak a magyarok királyaik iránt, mint a lengyelek!

A feloszlásnak indult Lengyelország alkotmányával ekként érvelni bizonyára nem a politikai éleslátás jele, de annál jellemzőbb a rendek nagyobb részének szellemére.

Kollár röpirata nagyon szelíd a nemesi kiváltságok megtámadásában a hanghoz képest, mellyel a Vexatio a királyságról általában szól; többi között midőn mondja, hogy „a magyarok tudva, mennyivel könnyebb ő nekik királyt, mint a királyi méltóságokat viselőknak országokat és koronákat szerezni, nem kételkedtek, hogy kapnak ők olyan királyokat, aki máshonnan is kellő hatalommal felruházva, képesek lesznek, a magyarok kisebb hátrányával, azok szabadságait és jogait



megvédeni.“ És itt érdekesen indokolja a *pragmatica sanctio* elfogadásának okát, különösen a magyar korona és az osztrák tartományok feloszthatatlan és elválhatatlan bírásának kikötését, midőn idézve a törvény illető helyét, így szól: „*Quae verba evidenter, puto, demonstrant, Hungaros per conditionem inseparabilis illius Possessorii, non sibi aliquid novi et insoliti oneris imposuisse, ... sed potius futuris Regibus suis pro securiore avitorum Jurium, Libertatumque Hung. tutela, necessitatem etiam externarum virium simul retinendarum injunxisse, ostendisseque tum providentiam de suis immunitatibus semper cautam, tum peritiam socialis vitae tam apte in usum suum adoptasse.*“

E kommentár szerint tehát nemcsak Magyarország, hanem örökös tartományainak védelmére is a magyaroknak van kötelezve a király; a nőági örökösödés és az osztatlan birtoklás nem új teher, nem lemondás, ellenkezőleg az ősi jogok és szabadságok megerősítése és annak bizonyossága, mily jól tudtak a magyarok mindig kiváltságaik fölött őrködni. Ily kedvezőleg, mondhatni egyoldalúan Magyarország érdekében levőnek a *pragmatica sanctio*t eddigelé nem fogta fel senki, főleg ha tekintetbe vesszük, amit a királyokra nézve mond, hogy t. i. az országnak inkább volt módja a királyokban válogatni, mint ezeknek országokban.

A királyné, nem csoda, ha fölrezzent az iratban pengetett új szuverénitási elvekre, annak fittymáló hangjára, a *pragmatica sanctio*nak ily egyoldalú értelmezésére, különösen ha számításba vesszük, hogy a „jogok és szabadságok“ mentől olcsóbb (*minore Hungarorum damno*) védelme, mely végett az osztatlan birtoklás megállapítottnak mondatik, csak a nemesség előjogaira vonatkozik, Mária Terézia előtt pedig már az ország lebeg, melynek ép ez előjogok képezik legnagyobb átkát.

Végül szemébe mondja a királynénak, hogy „*Hungarorum fide et virtute regnet*“ és hogy az utolsó háború szerencsétlen folyásának nem a nemesség *insurrectio*ja



az oka, inkább az Isten újját kell ott keresni, mint aki-nek kegyelmét „migratione Justitiae, violatione Diplomatum, Legum, Juramentorum haud lucrabimur, cum infallibilis ejus sententia sit: Regnum a gente in gentem transfertur propter injustitias.”

Ezekben legjellemzőbb helyeit adtam a röpiratnak; eléggé láthatni belőlük, hogy a rendek a királyságot még mindig középkori szerepre szeretnék kárhoz-tatni s mily erős a hajlandóságuk a lengyeles állapotok iránt; még csak a forrásra nézve, ahonnan az irat eredt, van igen érdekes közlendőm.

A múzeumi példány Kazinczy Ferenc tulajdona volt, s ő következő nagyérdekű jegyzettel látta el 1809-ben: *Scriptum hoc issu mitissimae Principis, Mariae Theresiae, in foro Posonien. sub Comitibus 1765 d. 18. Febr. manu carnificis combustum est Quaesitum insuper in auctorem scripti. Venerandus avus conjugis meae (comes Josephus Török de Szendrő, natus 1714. d. Febr. mort. 1776. d. d. 30. Oct.) in suspicionem facti adductus. Putabatur scriptum hoc una cum Primate Barkóczy, cui in paucis acceptissimus fuit, confecisse. Partes Törökii, tunc ad Cancellariam Hung. Referendarii, pro virili tuitus est Cancellarius C. Franc. Eszterházy; cui Imperatrix, innocentia Törökii cognita: da gratulire ich dem Török; er hätte mir diese That mit dem Kopfe gebüsst.*

Auctor fuit Georg. Richwaldszky, Primati Barkóczy a latere canonicus, ad quem scripta Epistola poetica B. Laur. Orczii, in edit. Révaiana p. 70 et in tomo Carm. hujus Orczii et Barcsaii p. 219. Hac de re monendus eras, Lector benevole. Scripsi Széphalmi, in Cottu Abaujvár, ad diem 4-am Novemb. 1809.

*Franc. Kazinczy.*

Honnan vette Kazinczy tudomását, nem említi, de hihetőleg családi hagyományon alapult az.

Nem deríthetnének-e e jegyzetek némi világot Barkóczy primás kegyvesztésére? döntsék el a történészek;



a szerzőt illetőleg alig lehet kétség, hogy az egyházi rend soraiból került ki, akár Richwaldszky volt, akár a clerus más tagja. Orczy Lőrincnek Kazinczy által említett epistolája Richwaldszkyhoz, ezt mint a világtól elvonult, komoly tudománnyal foglalkozó férfit tünteti fel, kiben e jellemzés szerint az epistola írásakor 1761-ben a politizálási hajlamnak nyoma sincs; lehet, hajlamai később változtak, lengyel hangzású neve némileg magyarázná lengyel parallellait.

Bárki lett légyen a szerző, de hogy az egyházi rendhez tartozott, az irat számos helyéből következtethetni, de kivált annak befejező részéből: „Primum ad Dei Gloriam promovendam, ad reverentiam Proto-Regis nostri Sancti Stephani et ad Christianam Catholicæ Fidei professionem publice edendam L. I. c. I. S. Stephani nova diserta lege confirmetur, quod Impii ex sensu Legum nostrarum expugnare student. Praeterea opportune et utiliter instaurentur sequentes Leges S. Stephani L. 2. C. 1. et 2. de improbis Consiliariis a latere Regis submoven-dis; et ut Episcopi liberam habeant potestatem, Res, Ecclesiasticas secundum Canonum Autoritatem dispensandi, providendi, regendi et gubernandi.“ Így nem ír bármilyen búzgó katolikus legyen a világi, az egyházi rend külön érdekei adták az írónak kezébe a tollat.

Az apostoli király cím felvétele nem pusztá külső ékesség volt, az önálló királyi hatalmat jelezte az egyházzal szemben is, a nagy királyné több rendszabálya már ezidőtájt sejteni engedte az irányt, melyet később az egyházi téren oly nagy nyomatékka követett. Kollár másik munkája a magyar király patronatusáról 1762-ben az udvar által sugalmazottnak tekintett, úgy, hogy a papság és nemesség együttesen érzé magát találva a „felvilágosodott“ királyság erőteljes fellépése által, s a közös felháborodásnak adott kifejezést a „Vexatio dat intellectum“-ban az egyházi rend valamely tagja.

E röpirat amily érdekes a politikai irodalom szempontjából, ép oly sajátságos világot vet érvelései által



az akkori rendek szellemére, mert őket nemcsak a reformok elől elzárkózódóknak tünteti fel, amit eddig is igen jól tudtunk, hanem egyenesen aristocratico-clericalis reactio hajlamait tárja fel a rendeknél.

Megszoktuk a kor nemességét az európai eszméktől elmaradottnak, de az alkotmány és kiváltságaihoz me-reven ragaszkodónak képzelni; itt egészen másnak mutatja magát az alkotmányra nézve, túl akar azon menni, külön szuverénítást kíván, a királyt bábbá szeretné tenni, hogy magánjogi kiváltságait annál jobban élvezhesse.

A nemesség e retrográd velleítésével szemben, még fényesebben tűnik elő Mária Terézia működése, mely oly sok téren képes volt reformokat létesíteni, s az újkori eszmék útját egyengetni.

---



## Az angolos irány politikai irodalmunkban a mult század végén.\*

Napjainkig tartja magát a hit az angol és a magyar alkotmány rokonságában s csak nem rég, 1872-ben is egy tekintélyes, hazánkat alaposan ismerő külföldi tudós, Sayous Edouard *Hist. des Hongrois et de leur littérature politique* című művében ismételve állítja, hogy a magyar alkotmány az angolhoz hasonlít, persze ő is csak oly külső hasonlatosságot tudva kimutatni, mint amikébe nálunk azok kapaszzkodni szoktak, akik e hitet vallják, mert abban csalódik, hogy ez összehasonlítás *pourra étonner même les Hongrois qui en sont l'objet.* „La Hongrie comme l'Angleterre, est royaliste, aristocratique, libérale. Il y a des republicains hongrois, mais ce parti est récent et il n'a certes pas la majorité. Le couronnement du souverain ne se fait nulle part comme dans l'abbaye de Westminster et sur la colline royale du Danube, au milieu d'un pareil enthousiasme de loyauté. L'attachement aux coutumes anciennes est très fort chez les deux peuples et si la grande charte est de 1215 la bulle d'or qui fixa la constitution hongroise est de 1222.

Csupa külső jelei a hasonlatosságnak! A nemzeti egység hiánya nálunk, annak erőteljessége, az egész világot átfogó ereje az angoloknál, alkotmányunk negatív szabadsága s az angolokénak gyümölcsöző hatalma kivrívó ellentétet képeznek. Mi nemzeti létünkért, a pusztá életért küzdünk, azok számos nemzetét tartják kezük-

---

\* Megjelent az *Erdélyi Múzeum* VII. évfolyamában (1880) 33—44. l.



ben, mi 1848-ban emelkedünk a Széchenyi által polgári létnek mondott színvonalra a kiváltságok világából. Anglia századok óta nemcsak a politikai, ép úgy a társadalmi, az egyéni szabadság hazája, nekünk ma is alig van polgári középosztályunk, Angliának ez alkotja erejét; de mit folytassam a külső hasonlóság dacára a legnagyobb belső idegenséget igazoló tények előszámlálását.

Akik a magyar-angol rokonságot állítják, még mindig adósok a bizonyítással, így én, aki azt tagadom, elég ha tagadásra szorítkozom, s várom a cáfolandó érveket, bizonyítékokat.

Történet irodalmunkban erre már kísérlet, de az sikerültnek nem mondható.

A nagy nemzeti, irodalmi újraébredés 1790-ben két ily önálló kísérletet mutat; az egyik Barits Adalbert előbb győri, később pesti egyetemi jogtanár ily című anonym értekezése: *Dissertatio statistica de potestate exsequente regis Angliae*. 1790. h. n. 36. l. melyhez függelékként van csatolva külön „homlok-írással”: *Conspectus regiminis formae Regnorum Angliae et Hungariae*. Motto-ja *The king can do no wrong*; a másik sokkal ismeretesebb, Aranka Györgytől való szintén 1790-ből ily címmel: *Az Anglus és Magyar igazgatásnak egyben vetése*. Kolozsvárt 39. l., melyet minden irodalomtörténészünk említ, de tudtommal egyik sem méltat.

Barits dolgozata ösztönzi Arankát írásra, de annak nem tulajdonképeni címét idézi, hanem a függelékét, így csak jeles biblografusunk, Szinnyi József ritka feltaláló érzékének és szivességének köszönhetem, hogy anglophil irodalmunk első zsengéjére ráakadtam; a szerzőre nézve ugyan a vélemények eltérők, a Széchenyi könyvtár catalogusa Baritsnak tulajdonítja, s más oldalról is ő említettként mint szerző, a Teleki könyvtár lajstroma (2. köt. 159. l.) azonban azt mondja: *auctore prof. Zinner*.

De azért a két író lényegesen különbözik egymástól célra úgy mint felfogásra.



Arankának Baritson kívül még más ösztönzője is van, ez egy lengyel főúr, ki a 18. század elején a magyar nemzet védelmére kel ily című érdekes, ritka eleganciával kiállított munkában: „Lettre d'un ministre de la Pologne à un Seigneur de l'empire sur les Affoires de la Hongrie. 184 l. è n. de 1710. utáni időkből.“

Amint ezen névtelen író a magyar alkotmány alapjára állva, a magyar függetlenségi harcok jogszerűségét vitatja s a magyar alkotmány ész- és jogszerűségét Grotiusból törekszik igazolni, ki szerint a főuralom lehet megosztott s nem székel egyedül a fejedelemben, úgy akarja Aranka is a németeket s az elnémetesedett magyarokat meggyőzni, hogy a magyarok magatartását ne a német absolutisticus és patrimonialis királyság szempontjából ítélik meg, hanem álljanak a magyar alkotmány alapjára s nehogy azt lehessen ellenvetni, hogy ily alkotmány az európai népek felfogásával ellenkező, lehetetlen, bizonyítani törekszik, hogy az testvérpárja az angolnak.

Barits célja nem ily kifejezett, de a sorok közül ugyanez olvasható ki.

Ámbár Barits dolgozatát nemcsak a prioritás illeti meg, de Arankáét értékben is hasonlíthatatlanul felülmúlja, mégis utóbbinak sokkal nagyobb hatása van; Szrógh Sámuel ügyvéd és búzgó hazafi, ki magyar jogi műszavak s tiszti irány megalkotásán is fáradozik, németre fordítja e jellemző mottóval: akinek hol fáj, ott tapogatja, s ami még feltűnőbb Schlötzer 1791-iki Staatsanzeigenjében 14 oldalon kimerítőleg foglalkoznak vele s noha más cím alatt említik és csak kéziratban forgónak állítják, tényleg Aranka művéről van szó.

Aki Aranka művét a Staatsanzeigenben ismerteti, szerzője az anónym magyarellenes munkának is, mely ily cím alatt: Grosse Wahrheiten und Beweise in einem kleinem Auszuge aus der ungarischen Geschichte. Frankfurt und Leipzig. 1792. 252 lapon megjelent s melyben a fentebbi recensio szintén fel van véve.

E munka, mely közbevetőleg szólva azért is neve-



zetes, hogy először használja az osztrák-magyar kitélt, kérdeve Arankától, midőn ez felkiált, Isten őrizze! hogy osztrák alattvaló legyen, vajjon inkább akar-e török, mint osztrák-magyar alattvaló lenni; — a legnagyobb szenvedélyességgel és elfogultsággal ír a magyarok ázsiai vadságáról, rossz alkotmányáról, hűtlenségükről királyaik iránt, a mohácsi vészig terjedő történetükről.

Ezenkívül is foglalkoztatja Aranka dolgozata a németeket közjogi irodalmukban, csak hogy az illető munkákat megszereznem eddigelé nem sikerült.

De lássuk az angol-magyar rokonság apostolait.

Barits korának államtudományi színvonalán áll s elég helyesen írja le a király állását az angol alkotmányban, amivel nem azt akarjuk mondani, mintha azon tisztasságban állna az előtte, amilyenben manap látjuk; Montesquieu, Blackstone és de Lolme felfogását követi, kik kortársaikat, sőt a későbbi nemzedékeket is oly erősen befolyásolták.

Montesquieu felfogása volt különösen elterjedve hazánkban is s jellemző, hogy Török Zsigmond 20 arany pályadíjat tűz ki 1790-ben (L. Schlötzer Staatsanzeigen XIV. köt.) aki Montesquieu Esprit des Lois-ját magyarra fordítja.

Fejtegetéseinek veleje, mellyel az angol végrehajtó, azaz a királyi hatalmat jellemzi, abból áll, hogy az angol királyi hatalom nagyobbnak látszik, mint amilyen-nel valaha akármely isteni és emberi törvények alól felmentett uralkodó bírt, de a hatalom gyakorlásának eszközeire nézve a nemzet akaratától függvén, olyan mint egy gigászi test, mely maga erejéből mozdulni nem tud, vagy mint egy pompás hajó, melytől a parlament a vizet tetszés szerint elvonhatja, vitorláit bevonhatja vagy ki-göngyölheti.

Ime a rokonság a magyar alkotmánnyal. A magyar felfogás is a királyt szentnek, hatalmasnak tartja, de mégis olyannak, aki csak a nemzet hozzájárulásával cselekedhetik; mint Barits mondja Verbőczy nyomán:



jöllehet a magyar nép egyetemét illető hatalom a királyra ruháztatott, de úgy, hogy azt korlátlanul, főképp az isteni és természeti jogra vonatkozólag ne használja a nemzet megkérdezése nélkül; ez a törvények általános iránya, ez a nemzet követelése; de a részletek, a tények egészen mást mutatnak; az angol király az évi adók, az évi katona megszavazás nélkül csakugyan nem mozoghat, a magyar király igen hosszú időig ellehet, van állandó serege, vannak a subsidiumokon kívül más jövedelmi forrásai.

Az angol király nevez ki — folytatja B. — minden hivatalra, méltóságra; a magyar is, a nádor, a koronaörök és a megyei tisztviselők kivételével, mert a megyében a főispánt illeti a „*denominatio sive candidatio*.”

A magyar és az angol megye nagy különbségei ignoráltak, a magyar nádornak mindezideig meg nem fejtett sajátos állása, viszont a budget, az évi számadás angol praxisa az ország jövedelmei tekintetében, bár utóbbit élénken kiemeli B., az összehasonlításnál mellőztetnek s kész a rokonság.

Különösen tárgyalja a miniszteri felelősség elvét, annak érvényesítési módjait, a király s a minisztérium jogi viszonyát, s végül azt találja, hogy a király tanácsosai nálunk is felelnek az országgyűlésnek s ez által elítélhetők, elfeledve hozzá tenni, hogy e felelősség csak a *corpus juris*-ban van meg, de nem az életben, mert ott a király magyar tanácsosai nemcsak nem felelősek, de az ország kormányzata nem is kizárólag magyar miniszterek tanácsával gyakoroltatik.

Az országgyűlés két háza, az angol királyok koronázása és esküje a rokonság további jelei.

Csak két dologban emeli ki nyomatékkal az eltérést, az alsóház alkotó elemeire s a hadüzenés és békekötésre nézve; utóbbi tekintetben az angol király független a parlamenttől, a magyar nem, aminthogy tényleg a béke megkötésére a törökkel 1791-ben a magyar országgyűlés által útasítással ellátott követ, gróf Eszterházy Ferenc is küldetik; az elsőt illetőleg Magyarország-



ban a nem nemeseknek nincsenek képviselői, míg Angliában az alkotmány és az emberiség jogainak nagy hasznára a nagyobb helységek is küldenek követeket, megnyugtatólag azonban hozzáteszi, ne gondolja ám senki, hogy azért a paraszt az ekeszarvától vagy a csizmadia kaptájától a parlamentbe választathatik, mert a megválasztás igen magas censushoz van kötve.

Aki oly lelkesedéssel ír mint Barits a képviselők szólásszabadságáról, a törvény uralmáról, az incompatibilitásról, de főleg a jogegyenlőségről, az előtt a kirívó ellentétnek szükségkép fel kell tűnni.

Úgy az egyéni, mint a politikai szabadságot, így szól taglalata végén, biztosítja az angol alkotmány és pedig oly mértékben, hogy azáltal az angolra minden más nemzet előtt ismeretlen boldogság háramlík, megjegyezve, hogy e szabadság minden angollal veleszületett és azt másként, mint angol törvény szerint hozott bírói ítélet által el nem veszítheti.

Quemadmodum enim Primogenitus Regis nascitur legitimus Regni haeres, ita quoque singuli homines in Anglia nascuntur lucemque primam aspiciunt ingenui et liberi.

Vagy szerző is nagyon érezte tán a különbségeket, de az olvasóra hagyta azok kitalálását? Valószínű, sőt talán az akkoriban már nagyon vitatott rokonságot akarta az imént kiemelt ellentétek által való értékére szállítani? Aki 1790-ben az insurreciónak tarthatatlanságát úgy átlátja, mint Barits és azt a svájci militialis rendszerrel véli helyettesíthetőnek, jórészt átlátta a rokonság nagy távolságát is a két alkotmány között.

Az első kísérlet minden esetre inkább a rokonság ellen, mint mellette tanuskodik.

Aranka egészen más alapon törekszik a rokonságot bizonyítani, s a magyar alkotmány sajátságos jellegét a német felfogással szemben, melybe már a főurak is belé esnek, tisztázní.

Ámbár, jelenleg hazafinak lenni, így ír 1790-ben,



módivá vált, mégis az ország főrendeknek sincs kellő tájékozottsága alkotmányukról.

„Európában a göttingai nagy tudományú professortól a bécsi írókig a magyar korona tartományait ausztriai tartományoknak nevezik, pedig Ausztria anynyit bír Magyarországon, mint amennyi szőr tenyereden vagyon.“

A 18. században Németországban kétségkívül még voltak hívei a középkori felfogásnak, hogy az egész ország földterületével, lakosaival a fejedelem patrimoniuma, a dominium eminensnél fogva.

Omnia territoria, sine quibus superioritas non intelligitur, in patrimonium et proprietatem cesserunt cum omnibus iuribus regalibus, atque ipsis adeo subditis et vasallis; lehet ily nézeteket is találni, mint oly fejedelmeket is, akik alattvalóikat eladják.

Azt hiszi Aranka, a németek mind ily felfogásúak, azért ítélnék oly hamisan a magyar alkotmányról; de feledi Nagy Frigyet, Mária Teréziát, Józsefet, kiknek uralkodása a patrimonialitásból magasan kiemelkedik és nem ismeri a német irodalmat, mely épen legjobb íróiban ez álláspontot rég elhagyá.

Ezért a patrimonialitás ellen irányozva fegyvereit, kimutatja, hogy sem Magyarországon, sem Angliában annak semmi ereje nincs, végül azonban az ország társadalmi szerkezetében, a földesúr és a jobbágy viszonyára nézve, melynek alkotmányi jelentőségéről nem is álmodik, maga is a legdurvább patrimonialitás harcosává válik.

„Az angol király nem földesura Angliának, egész Angliában egy talpalattnyi földje sincs, hacsak pénzen nem örökösttet magának, ép úgy Magyarországon csak annyi tulajdona van a királyi családnak, amennyit pénzen vett, de azt is csak úgy bírja, mint bármely más hazafi s a vérek azt a királyi családtól csakúgy mint akárkitől mástól megkereshetik.“

„A magyar király csak tiszt ép úgy mint a főispán vagy városi bíró, csak felségesebb, de mint ezek, ő sem



földesúr, az angol király sem földesúr, hanem csak fejedelem.“

„Ellenben Hannovera fejedelme, az austriai Értzherceg egész országuknak tulajdonosai.“

„Mind a két országban, akik személyekre nézve szabadok, a fejedelemre nézve nem szabadok, mert — s itt látszik, hogy esik vissza Aranka a patrimonialitásba — a teher a földhöz van szabva és aki azt lakja vagy használja, annak ahhoz képest terhet is hordozni kell, a nagyobb úrnak szintűgy, mint a kisebbiknek, úgy mint a fejedelem szolgálainak és jobbágyainak.“

Az onus non inhaeret fundo-féle elvnek, a nemesi nem adózásnak érdekes igazolása! Amit Aranka egyik oldalon megtámad, ugyanazt védi a másikon. A fejedelemnek, mint a közület fejének tulajdonát, patrimoniumát a magánosok javaira vagyis a magánjognak a közjog általi megsemmisítését, azok összezavarását helyesen szolgálai állapot jelének tekinti, de az állam, a közuralom fenntartására szükséges adó ellen csakis nemesi patrimoniummal, magánjoggal tud érvelni. A fejedelem mindenkinek javai felett bírt patrimoniumánál fogva teszi magát urrá, alattvalóit szolgálkká, a nemes ember tulajdonánál fogva lesz szuverén urrá, tulajdona művelői pedig szolgálkká.

Ez összefüggést, a magyar nemesség politikai szabadságának patrimonialítását nem látja azonban Aranka.

Ő csak azt látja, hogy az „austriai Értzherceg és a Hannoverai fejedelem országát tetszés szerint szabhatja amilyen forma vágásra némelykor éretlen Tanácsosai akarják, eladhatja, cserélheti, ajándékozhatja szabadon; s ezt nagyon helytelennek találja, de nem azt — amit ugyan törvény ellenére állít — hogy a nemes ember, ha a szükség úgy hozza magával a paraszt földjét udvarához és majorságához foghatja és mindjárt nemes föld lesz és a nemes a terhet felvenni és hordozni nem tartozik.“

A patrimonialismus, a közuralomnak magánjogból



származtatása elég erős Arankánál eddig is, de az úr és paraszt viszonyának jogi felfogásában éri el tetőpontját.

„Egy magyar nemes ember... — mondja Aranka — megkülönböztetett dolog a maga parasztjától, olyan megkülönböztetett, mint egy tulajdonos személy a maga tulajdonától. Ennek — már t. i. a parasztnak — mint maga tulajdonának minden boldogságán teljes tehetősége szerint igyekezni tartozik és nemes szívvvel igyekezik is, de hogy ő mellé, egy korona tagja mellé a maga parasztja egy rangba, egy szám alá tétessék, annál inkább, hogy ő maga az ő eredeti nemzeti méltóságától megfosztatván, arra az alacsony sorsra vettessék, melyre a természet és a gondviselés az ő parasztját hívta és minden paraszt-terheket véle együtt viseljen, ez a fennebb említett nagy és szörnyű igazságnak mása volna. Amit törvény szerint a hűtlenségnek vétkén kívül el nem vesztethet, azt tőle egy tollvonással, egy nyüves okoskodással (értsd vitiosus syllogismus) elvenni! Ezt látشانak vala némely rossz tanácsosok akarni. Mert azt mondták: egyik ember a társaságban olyan mint a másik. Mely a Mátyás király igazságánál is erőszakosabb igazság. A törvény és igazság olyan adás-vevés természetű dolog mint a pénz: hol miképen élnek vele — annyiba jár. Ami a Lajtán túl igazság, az a Lajtán innen nem mindenkor igazság.“

Csodálhatjuk-e ha Aranka ez okoskodásra a Staatsanzeigen recensora úgy itt, mint külön munkájában: Grosse Wahrheiten und Beweise in einem kleinen Auszuge aus der ungarischen Geschichte így kiált fel: Erwache, nicht ein Horja, aber ein mächtiger und aufgeklärter Menschenfreund und treibe den Altmagyaren, welcher nicht blos in Stille glaubt, sondern diese unmenschliche Meinung gar schriftlich von sich gibt, dass die Natur den Bürger und Bauer zu seiner niedrigen Stufe berufen habe, dass der Bauer des Edelmanns Eigentum sei, für dessen Glückseligkeit er mit edlen Herzen wie für die seines ungarischen Ochsen sorgt, treibe den Asiater, der so wenig wie ein Osmaner für



europäische Kultur empfänglich ist, nach Turfan zurück, wo er vor 900 Jahren grasete.

A német recensensnek alapjában igaza van, a nemzeti irodalom körül érdemeket szerzett Aranka politikai elmélete brutalis, csak azokról a göttingai német tudósokról és fejedelmekről feledkezett el s nem mondta meg hova kergettesse, kik ha nem is mind a század végén, de annak első felében hasonló patrimonialis nézeteket vallottak.

Szrógh érzi, hogy Aranka e helyei nagyon kirívók s szelidíteni iparkodik, kiemelve, hogy a viszony az úr és jobbágy között azért ilyen, mert a törvények és régi szerződések szerint fennálló különbséget s a nemeseknek ebből folyó kiváltságát némelyek oktanul megtámadták, holott maga Nagy Frigyes is, pedig a jobbágyok szabadtalanságát égbekiáltó igazságtalanságnak tartja, mert az ember nem azért jött a világra, hogy embertársa szolgája legyen, mégis e barbár állapot pusztá jóakarattal megszüntethetőnek nem hiszi, mert a földművelés az egyszerre való megszüntetéssel halálos csapást szenvedne.

De Aranka e patrimonialis nézeteinek minő összefüggése van az angol és magyar alkotmány rokonságával?

Láttuk, hogy Aranka szerint egy magyar nemes ember megkülönböztetett dolog a maga parasztjától, ép így „Angliában nagy és mind természet szerint való, mind törvényes különbség vagyon az Anglus és Irlandus, az amerikai és indiai tartományok és nemzetek, a fejérek és szerencsétlen feketék között, ezek többet vagy kevesebbet mind törvényesen különböznek. Ki merné okos ember léte az angliai parlament elébe azt ítéletre bocsátani, hogy ezek mind egyforma szabadságnak részesei, mivel hogy mind egyformán emberek?”

A magyar nemes és jobbágya, az angol gyarmatos és rabszolgája, a keletindiai társaság s a hindu bennszülöttek képezik a közös alapot, melyen a magyar-



angol rokonság felépül, kétség kívül mást is felhoz Aranka.

A perszonál unió, mely ekkor Anglia és Hannovera között fennáll, újabb analógiát szolgáltat; „Anglia királya mint a magyar örökös következésű, de nem anglus nemzetből való, csak úgy mint a magyar, de azért Hannovera és Anglia ép úgy külön ország, mint Ausztria és Magyarország. A perszonál unióból kifolyólag állítja, hogy az ausztriai herceg ellensége, nem ellensége szükségkép a magyaroknak, sőt lehet Ausztriának oly ellensége, aki Magyarországnak barátja, ugyanilyen a viszony Anglia és Hannovera között.

„Angliában — mondja Aranka — a főhatalom fellege meg van osztva a király és az ország között. A király sem új törvényt nem szabhat, sem a régit meg nem változtathatja, sem az igazgatás rendjébe változást nem tehet — de az efféle eszébe sem jut mint nemes gondolkodású úrnak (sic!). Sőt úgy tetszik, hogy a magyar nemzetnek még nagyobb a szabadsága, mint az angolnak, annyiban, hogy a király mellett levő fő belső titkostanács a magyaroknál nemcsak a királytól, hanem az ország rendjeivel együtt választatik a nádorispán személyébe.“

„Olyan országokban mint Anglia és Magyarország, a közjó nem egy embernek a képzelődése s papiroson levő boldogságok, hanem az, hogy az országban senki, sem különös személy, sem társaság, sem nemzet, egyik is, maga személyében, vagyonában vagy igazságaiban meg ne sértessék.“

„Hannoverában, Ausztriában tulajdonképen szólva országrendek nincsenek... Annak a madárnak, mely hazafiúnak nevezetik, közöttük a neme sem terem és a jó uralkodó midőn a közönségest célozza, a jónak mértékét a nagyobb számtól veszi. Az a jó, ami főre számálván nagyobb számban él...“

„Ellenkezőleg Magyar- és Angolországnak rendei szabadok. Akármely országos dologban nemcsak ítélnek, hanem úgy is ítélnek egyszersmind mint ország s



maguk tulajdon dolgukban. Nem hogy úgy ítélnének benne, mint fejedelem dolgába, sőt a fejedelem, a király maga is, ha jól akar benne ítélni, nem úgy ítél benne, mint a magáéban, hanem mint az ország dolgában.“ — Eddig Aranka.

Mind e fejtegetések csak azt bizonyítják, hogy az abszolút monarchia, bármily fennkölt, magasztos célú legyen is, a patrimonialitás látszatába esik, az uralom mintegy a fejedelem tulajdonát képezvén, míg a még oly patrimonialis elemekkel bíró, még oly arisztokratikus, de alkotmányos ország az egyetemesnek, a közönségesnek, a szabadnak színében tűnik fel.

Miután Európában a múlt század végén a legtöbb államnak abszolút monarchikus formája van, Lengyelország pedig valóban arisztokratikus köztársaság, Svájc és Velence kétségtelenül ez, Anglia és Magyarország örökös következős királyságaikkal maradnak fenn, mint a többiekkel ellentétek, s így önkéntelenül mint egymással hasonlóak. De a hasonlóság tulajdonkép csak abban van, hogy mind a kettő nem abszolút királyság, hanem szabad alkotmányú állam, miből azonban a rokonság következtetése merész, amint ezt Baritsnál sokkal szembeötlőbben tanúsítja Aranka bizonyítási kísérlete.

De hazánknak e dicső nagy korszaka, a 90-es évek eleje — azért dicsőítem oly igen, mert eléggé, úgy amint és a mi által megérdemelte eddig azt hiszem nem tették, mert a rákövetkezett reakciónak sikerült dicsősége egy részét eltakarni — e nagy korszaknak angolos iránya e két munkával egyáltalán nincs kimerítve.

E néhány rövid év virágzó politikai irodalma, mely külterjedelmére, de különösen értékére nézve a következő három évtizedét nagyban felülmúlja, minden lépten-nyomon Angliával foglalkozik, lelkesedik érte, hasonlítgatja Magyarországgal, majd gáncsolja, sőt ahol nem is említi, Anglia befolyása alatt áll, ez lebeg előtte mintegy öntudatlanul.

Hogy csak egy példát említsek, a mély gondolko-



zású, franciás finomsággal és éllel író Battyhányi Alajos, e bármely nemzet irodalmában számottevő író bár sok helyt nagyon is a francia merev logika s nem az angol compromissionalis irány híve, nem az angol szellemtől influálva ír-e így? Summa itaque Principis praerogativa sit illa, ut nunquam mali alicujus per Populum suum insimulari possit; hinc quaecunque contra legis tenorem temere, sine recti pravique discrimine agerentur, non Principi sed illis, qui potestatis exequentis administri sunt, adscribenda veniunt; Principes enim nunquam Populis suis male consulere velle censendi sunt et personas ipsorum tam sacras esse decet ut nullae unquam Populorum suorum sugillationi aut cuicunque demum tribunali humano, si etiam triplici redimitum sit Corona subjici possit.

Valóban az egész irodalomról el lehet mondani, amit a magyar közönségről egy ily című röpirat: Hungarns Aufklärung unserer Zeiten. Ein patriotischer Beitrag pro incremento bonae fidei unice salvifacae. Erlau 1790. elmond, hogy französisch-englisirend, s a hirhedt magyarellenenes munkának, Ninivének a részben igaza van, hogy jelenleg 1790-ben mindent angol és francia szellemben akarnak intézni.

A kis röpirat, melyet a magyar anyák az országgyűlésen egybegyűlt ország nagyjaihoz intéznek, az angol dámákhoz hasonló jogokat követelve, fejükre olvassa a férfiaknak, hogy „mindenkor hallánk azt önnön ajakitokból, hogy az Anglus mind természeti tulajdonságaira, mind országlásának rendtartására nézve legközelebb esett a magyarhoz“.

A latinul és magyarul 1790-ben világot látott „II. József az eliseum mezején“, hol anyjával, Nagy Frigyesse, Rákócziával, Rousseauval, Voltairerel találkozik, az angol rendtartás mellett tör lándzsát.

Pray György is Angolországért lelkesedik, mert ott a lelkiismeretnek oly nagy szabadsága van, ha igaz, hogy ő írta, amint állítatik, a következő röpiratot: Declaratio sincera christiana et patriotica civis hungari



catholici ad quaestionem an sic dicta apostasia inter delicta civilia sit referenda? Pestini 1790.

„A XIX. században élt igaz magyar hazafinak örömrái“, 1790-ből, röpirat irodalmunk e gyöngye, az angolt említi először azon nemzetek között, mely „az időknék változásával becsúszott egyenetlenséget lakos társai közül nemes meggondolás után kiírtotta és minden rendet az Egyenlőségnek öléhez mérván arra az Egyenlőségre visszaállított, melyben a Mezei munkás a Polgárt, a polgár a Nemest, a Nemes a Bárót és Grófot jószágos és nemes cselekedetei számához képest tartja magánál Elsőbbnek.“

Boronkay ily című röpiratában: *Declaratio circa quaestionem an Articulus in negotio Religionis... in publicam legem referri valeat.* Pisoni 1791. így szól: Ha a protestáns urak folyton Angliát hozzák fel példának, legyen hát a vallás dolgában is az! De ad-e Anglia a római katolikusoknak ilyen törvényt? Távol legyen! Angliában még csak gondolni sem mertek volna a katolikusok ilyen törvényre, annál kevésbé ilyent követelni, és mi ez apostoli és marianus országban adjunk nekik ilyent?

A történeti mint politikai tudománya által magasan kiemelkedő Hajnóczy sokat foglalkozik Angliával, de nem egyszerű bámulója s nagy örömökre szolgál, hogy épen reá hivatkozhatom, aki több helyt, így midőn *De Comitibus publicis* című remek művében a főrendiházról szól, az angol és a magyar intézmények lényeges különbségét vitatja.

Van e korszaknak egy hirhedt munkája, a *Polit. kirchliches Manchhermaeon*, melynek véleményével egyezni, kevésbbé látszik hizelgőnek, mert ez is az angol-magyar rokonságot tagadja, de a *Manchhermaeon* csakis a nemzet hibáit kérlelhetetlenül ostorozó, sok helyt igaztalan támadásaiért említettetik, más irányban mély és alapos felfogását ellenben teljesen elfeledték; különben is nem nézetem igazolásáról van szó, hanem az irodalom feltüntetéséről.



Ha vannak, akik Angliáért lelkesülnek, annak és Magyarországnak alkotmányát rokonnak mondják, vannak ismét, akik ezt tagadják, sőt vannak Angliának ócsárlói is.

Alexovics, a pesti egyetem nagyhírű hitszónoka, a Könyvek szabados olvasásáról írt munkájában mondja, „akik az országok boldogságáról s virágzásáról beszélnek, hogy a katholika Religiót irigységesen kisebbsítsék, csak Angliát, csak Londont pattogják, csak az ő pénzüket s az ő tudományukat csudáltatják. Ezeknek fel lehet hozni Abrahám Le Moine ítéletét London feslettségéről, romlottságáról, minek oka a könyvek szabados olvasása; az egész világ összes nyomdáiból nem jött ki annyi könyv a Deisták érdekében, mint az angolok szerencsétlen műhelyéből.”

De legkedvezőtlenebb Angliát illetőleg Martino-vicsnak Latzkovics által fordított Oratio ad proceres-e, mely „Anglia királya és országának mostani voltában levő, politikus két nemből álló bitang korcs létét a méltóságos rendektől eredezteti.”

Végül Batthyányi Alajossal zárhatjuk be szemlénket, aki felelve az Irrthümer in den Begriffen der meisten Hungarn von der Staatsverfassung ihres Landes című munkára, ily cím alatt Tausend und ein Irrthum des Verfassers der ung. Irrthümer azt mondja: Tévedés, hogy a magyarok szabadságukat az angolékéval összehasonlítani akarták volna, mert igen fontos kérdés marad, vajjon a két alkotmány közül melyik a célszerűbb az egésznek a fenntartására. Az az egy közös mindakettővel, hogy királyaik nem abszolút monarchák és hogy más szabadságot, de más engedelmességet sem ismernek, mint amely a törvényeken alapszik.

Az utóbbit én is elfogadom s ezzel be is zárhatom az angol-magyar rokonság irodalma első fázisát hazánkban.



## Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából\*.

Irta: dr. Dell'Adami Rezső Budapest, 1880. 32 l.

### I.

Az államhatalmak megosztásával foglalkozik szerzőnk anélkül, hogy az alapvető tan sarkpontját előadná; vagdalózik a nevekkal anélkül, hogy a tan fejlődését feltüntetné; Montesquieut állítja értekezése élére, s abban látja tanának lényegét, hogy három önálló hatalom legyen, de arról, hogy ezek önállóságát hogyan véli fenntarthatónak, hogy Montesquieu maga elejti eredeti felosztását (törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom) mert mint mondja, a bírói hatalom bizonyos tekintetben jelentéktelen (*des trois puissances... celle de juger est en quelque façon nulle*) és a hatalmak elválasztását a törvényhozásnak két, különböző elemekből álló kamarára váltásban s a velük szembe állított végrehajtó hatalomban látja: minderről szerző nem szól semmit.

Jellemzi Montesquieu jelentőségét értekezése keretéhez képest hosszasan; de annak tulajdonképeni céljára vonatkozólag az államhatalmak megosztásának Montesquieu-féle teljes értelmét, úgy látszik, nem ismeri.

A Montesquieu-féle tannak két része, két eleme van, melyeket functionalis és histologicusnak lehetne nevezni. Szerző csak az elsőről vett tudomást, mely az államhatalmak összeműködését tartalmazza. A másik e hatal-

---

\* Megjelent a Magyar Igazságügy 1880. évfolyamában.



mak szövetét, elemeit tárgyalja, meghatározza, kik által gyakoroltassék az egyes hatalom: és itt Montesquieu, elhagyva a functionalis tekintetből tett felosztást, tulajdonkép csak két hatalmat vesz fel: a törvényhozót és a végrehajtót; de az elsőt két részre osztja, kétféle szövettűnek találja, t. i. mágnásokból és a nép képviselőiből, főrendi és képviselőházból állónak.

Montesquieu tanának ez a része ép oly lényeges, mint a másik, s aki az államhatalmak megosztása szempontjából értekezik közigazgatásunk és igazságszolgáltatásunk reformjáról, annak nem szabad az 1791. francia alkotmányra hivatkozni, mint amelybe Montesquieu tana átment. Mert ez alkotmány Montesquieu tanának csak egyik részét, a functionalist vette fel, a histologicust ellenben nagyon is mellőzte, mert tudvalevőleg az 1791. alkotmány elvetette a főrendiházat, egy kamarát fogadott el, s így épen Montesquieunak a hatalmak megosztásáról szóló tanával jött ellentétbe. A nagy szólam tehát, mellyel dr. Dell'Adami Montesquieu tanának méltatását befejezi, csak hiányos ismereteket bizonyít.

Szavak özönével árasztja el aztán az olvasót szerző a tan továbbfejlődésének tárgyilagos előadása helyett; megteszi Aristotelest szociálistának, együtt említi Platóval, Spinozát theokratikusnak mondja, ki nem alap nélkül Montesquieu előzőjének, a demokratikus képviseleti rendszer és a lelkiismereti szabadság egyik kiváló védőjének tekintetik; sőt theokratikusnak tünteti fel Hobbest, Bacon hívét, az empiricus bölcsészt, kinek egyik főtörekvése volt, hogy az isteni jogot száműzze az államból, amint Istent és vallást a bölcselemből, mert hisz ez csak oly dolgokkal foglalkozhatik, melyek létrehozása gondolható s melyek más dolgokkal összehasonlíthatók.

Már Hobbes és Spinoza ezen osztályozása erősen megingatja irodalomtörténeti alaposságának hitét; már itt lehetne kérdezni, hányadik kézből vette szerző értesülését, amint ő kérdezte Zlinszkytól. Nem is szólunk a Vico jellemzéséről, mert ennek theosophikus alapjai után, ha nem is theokratikus, de legalább valami theo-



karakterizálás a jogosultság bizonyos látszatával bír; csakhoggy itt is furcsa, hoggy épen Montesquieu e nagy előzőjét, kinek sokan arra való igényeit is védik, hoggy Montesquieure ébresztőleg hatott, mint a Montesquieu által meghaladott álláspont egyik mértföldmutatóját szerepelteti szerző.

Ugyanegy lapon mondja Rousseau-ról, hoggy visszasett az állam egységes szerves lényéről való tévtanba és azt, hoggy államtana mechanikus, *mathematikus* volt. Egyszer hát organikus Rousseau tana, másszor ugyanazon lapon mechanikus, sőt *mathematikus*.

Hegel, kinek rendesen azt vetik szemére, hoggy az alkotmányos királyság elméletét dogmatizálta s az emberi fejlődés koronájának, egyedül helyesnek, a gondolat művének állította, de Maistre-rel és Bonalddal egy színvonalra állíttatik, sőt kiváló ellenzője, Stahl nézet-rokonának mondatik; Herder, a humanizmus lelkes hirdetője, a világliteratura kezdeményezője, Göthe barátja, a „reakció ki nem haló seregébe“ kerül. Valóban, mindez ép úgy tanuskodik a papir, mint a magyar jogászegylet türelméről.

Miként fejlődik tovább az államhatalomnak megosztása az életben s a tanban, szerzőnek további aperçukre nyújt alkalmat, melyekben a pontatlanságok s a nem kellő helyen idézett *nagy nevek* ép úgy feltalálhatók, mint az előbbieken. Mert azon nagy nevek közül soknak eszébe sem jutott a közigazgatás önbíráskodása ellen harcolni, sőt épen a hatalmak megosztásának tanából következtették, hoggy a közigazgatás saját körében ítél a tényei ellen támasztott sérelmek felett. De szerzőnek nevek kellene, nagy nevek mindenáron s melléjük nagy szólamok. Így megteszi Benjamin Constan-t a XIX. század Voltairejének, a szabadságjog nagy bajnokának; pedig e kiváló gondolkozónak s még kiválóbb szónoknak és írónak politikai életében tudvalevőleg vannak foltok, ingadozások, melyek épen nem engedik, hoggy őt a szabadság nagy bajnokának nevezzük.

Az államhatalmak megosztásának 1848. előtti fázi-



sában tehát ép azt nem kapjuk meg szerzőtől, ami legjellemzőbb; hogy t. i. itt, sőt sokrészt 1848. után is, a küzdelem célja az alkotmányosság legelemibb elveinek érvényre emelése volt, s csak egy későbbi stádiumban értelmeztetik az államhatalmak megoszlása helyesen, úgy hogy az a közigazgatás által közigazgatási jogviszonyban elkövetett sérelmek bírói orvoslását is követeli. Ezen szempontból találjuk Romagnosi nevét is hamisan felsorolva. Ő kétségkívül az alkotmányosságért küzdött, de egyszersmind épen azt a francia justice administrative-t védte, melynek szerző ellensége, s nagy tekintélye által tetté nehezé az általános jogvédelem híveinek a francia rendszer megdöntését Olaszországban.

Amit kitűzött céljához képest tennie kellene, az *államhatalmak megoszlása szempontjából megállapítani az igazságszolgáltatás hatáskörét*; ép ezt nem teszi; a hatalmak megosztásának tana az értekezés élére van állítva, de annak végeredményével nincs kapcsolatba hozva.

A francia közigazgatásról és közigazgatási jogszolgáltatásról úgy beszél, mintha általuk a politikai szabadság állapotot volna meg, s a tájékozatlan olvasót a legnagyobb zavarba hozza. Azt mondja, hogy a francia közjog az egyéni szabadság és a közérdek kiegyenlítése, hogy a közigazgatásnak és törvénykezésnek észszerű határait megtalálta; az 1850-ben a semmítőszék és az államtanács bíráiból az igazságügyminiszter elnöklete alatt működni kezdett törvényszéknek (tribunal des conflits) is nagy befolyást tulajdonít a francia közigazgatás fejlődésére, holott az csak 1852-ig állott fenn s csak 1872-ben állíttatott vissza; általában olyformán tüntetve azt fel, mintha e bíróság 1848. óta állandóan fennállott volna. A francia viszonyokra vonatkozó rész csupa zavar, pontatlanság, melyet csak a Belgiumról mondtak mulnak felül.

Arról szólva, hogy a közigazgatási eljárás törvényessége fölötti ítélet bírói funkció, s hogy ez Franciaországban hiányzik: tovább folytatja Belgiummal, mely sze-



rinte e részben nemcsak lényeges javítást mutat fel, de a legelőrehaladottabb államok közé tartozik; mire felsorolva szokás szerint egy pár *nagy* nevet — kik pedig nem épen egetverő nagyságok — így Tielemans-t és Bronchère-t, a Repertoire de l'administration szerkesztőit, kik közül utóbbi inkább mint gyakorlati politikus aratta babérjait, továbbá Havord-t s végül a legtekintélyesebbet, de Fooz-t: Barras igazságügyminiszter kijelentéséhez érkezik, melyet, mint mondja, jóslatnak vehetünk, s amely szerint előbb-utóbb az egyén minden jogsérelme, akár magán, akár közjogi legyen az, a rendes bíróság védelmében fog részesülni.

S valójában hogy áll a dolog? Belgiumban a magán- és büntetőjog kiszolgáltatása feltétlenül a rendes bíróságok hatásköréhez tartozik; ezek, illetve a semmítőszék ítélnék 1846. óta a közigazgatás és bíróság közt felmerülő konfliktusokban; e részben Belgium kétségkívül Franciaország felett áll, habár nem is a szerző által lenézett Anglia felett, melynek ez elvek már 1846. előtt másfél századdal alkotmánya kiegészítő részét képezték.

Továbbá Belgiumban a közhivatalnokok ellenében oly elvek állanak fenn, mint aminőket a mi törvényhatósági törvényünk szankcionált, tehát bünvádi úton vagy magánjogi kártérítési keresettel meglehet őket utólag támadni intézkedéseikért (ez is több, mint amennyit a szerző által annyira magasztalt francia mintaközigazgatás nyújt); továbbá a kormányrendeleteket, amennyiben azokra a bíró előtti perben. hivatkozás történik, jogosítva van a bíró alkotmányosság és törvényesség szempontjából megbírálni s esetleg indokaiban mellőzni (mely elvet a bírói hatalomról szóló törvényünk is magáévá tett). De mindezért a legelőrehaladottabb államok közé Belgiumot sorozni az egyén összes jogainak bírói védelme tekintetében semmikép sem lehet. Mert a közigazgatási jogok egyenes védelme még annyi tért sem hódított, mint Franciaországban, hol a vitás közigazgatást a tisztától, az administration pure-t a conten-



tieux adminisztratívától nagyon is megkülönböztetik, s csak az elsőt bízzák egyszerűen a közigazgatás souverain apretiatíójára, míg a közigazgatási jogvitákat a conseil de prefecture-ök s az államtanács contentiosus osztálya, tehát ha nem is a rendes, de mégis olyan, amilyen bíróság látja el, még pedig szóbeli közvetlen tárgyalások alapján; míg Belgiumban a közigazgatási jogviták nagy részének elbírálása egyenesen a végrehajtó hatalom körébe tartozik, mely azokat csak úgy látja el, mint a tiszta adminisztráció kérdéseit. Ezen a téren nagy az elmaradás Belgiumban, s csak a viszonyok nem ismerése mellett sorozhatni azt a legelőrehaladottabb államok közé.

Végül mit mondjunk Barras miniszter jóslatáról? Biz az csak arra nézve jóslat, ki a közigazgatási jogszolgáltatás történetéből vagy 15 évet elfeled. De ezt szerzőről tán nem akarjuk állítani, ki ismeri Európa, nem, a két művelt világrész jogirodalmi kitünőségeit, ki a belgiumi nagyságok után említi a hollandi és spanyol irodalmi kitünőségeket, de Boscht, Kempert, Colmeirot s mindjárt áttér Olaszországra, melyről azon érthetetlen tételt kockáztatja, hogy politikai radikalizmusa által közvetlenül Anglia mellé emelkedik és melynek kilenc irodalmi kitünőségeit tudja felsorolni, kapcsolatban azzal a nyolc franciával, kiket a kilenc olasz reformeszmék dorgában felülmult! S mégis úgy kell, hogy legyen. A Barrasnak tulajdonított jóslat nemcsak mint jóslat rossz, mert eső után köpenyeg, hanem kétes színben tünteti fel szerző irodalmi tájékozottságát is. Ő néha az irodalmi kitünőségeknek úgy látszik csak nevét ismeri. Ugyanis ezeknek az olasz irodalmi kitünőségeknek többjei, mint Minghetti, Borgotti, Mancini, rég megvalósították Barrasnak soi disant jóslatát az 1865. március 25-iki törvény által; amit szerző Barras szájából néhány év előtt jóslatnak vett, az 1865. július 1-én Olaszországban már életbe lépett.

Ha szerző ez olasz „kitünőségeket” nemcsak névleg ismeri, lehetetlen, hogy azoknak épen a közigazgatási



bíráskodásra vonatkozó működését ne ismerje, midőn éppen arra nézve idézi; lehetetlen, hogy Barras kijelentését jóslatnak mondja, midőn azt éppen ez olasz celebritások már 15 éve megvalósították.

Ily előzmények után nem csodálkozhatunk szerző felületes ítéletén a német közigazgatási bíráskodás fejlődésére nézve, s felmentve érezhetjük magunkat nagyzásainak helyreigazítása, részletesebb bírálata alól; de nem hallgathatjuk el megbotránkozásunkat a lenéző hang fölött, mellyel Stubenrauchról s néhány érdemes hazai írónk *Boncz*, *Fésüs* és *Mariskáról* beszél, midőn a Stubenrauch-féle irodalmat mint a Bonczok, Fésüsök, Mariskák méltó nemzőjét említi.

Mily kicsinylés és mennyi pontatlanság! Mert először annak idejében Stubenrauch is hézagpótló volt, s azok között a külföldi nagy irodalmi kitünőségek között nem egy állott hasonló színvonalon, mint Stubenrauch. Az úgynevezett törvényisme kétségkívül nem áll magas színvonalon; de hát említett íróink közül csak Boncz indult utána határozottan, Fésüs rövid compendiumot törekedett adni, minőt a „nagy“ francia közigazgatási jogi írók sem tartanak méltóságuk alatt levőnek (sőt ellátják könyveiket irománypéldákkal is és kijelölik a partikat, melyeket egyes vizsgáknál tudni kell, így: programme du concours pour l'auditoriat au conseil d'état, á la cour des comptes, vagy: programme des cours de droit administr. dans les facultés de droit).

De mit vétett dr. Dell'Adaminak Mariska Vilmos, jeles pénzügytani írónk, hogy Stubenrauchal hozza atyafiságba? tán mert Stubenrauch közigazgatási törvényisméjének is van egy kis finanzgesetzeket ismertető része?

Azt hisszük, ha szerző mindazon külföldi közigazgatási írók munkáit olvasta volna, kiket az irodalmi kitünőségek körébe soroz, nemcsak méltányosabb, de igazságosabb lett volna hazai irodalmunk iránt.

Amit Bährről mond, annak ép ellenkezőjét állította e nagy érdemű férfiú; Schellinget és Hegelt egy kalap



alá fogja szerző. Csodálatos, hogy aki annyira bízik az állam- és jogtudományok természettani módszer által várható fejlődésében, mint szerző előbbi irodalmi műveiben teszi, mégis a szervesség tana ellen küzd, s e részben is a legfelületesebb osztályozásokat teszi, Bluntschlinak mulatságos szervességi játékait egy kategóriába helyezi Schäfflnek természettudományi alapon, a Karsten-féle sejtelmélet alapján dolgozott, bár nézetem szerint csak az ily kísérletek meddőségét igazoló nagy munkájával.

De a legfeltűnőbb e részben, hogy az angol pozitivisták iskola, melynek híveként gerálja magát szerző, mely az államtudományok természettani módszerrel való tárgyalását gyakorolja, ment legtovább a szervességi tanban. Tudja-e azt szerző, vagy nem? Nagy baj mindkét esetben. Herbert Spencer a természeti világ és az emberi világ között annyira fenntartja a rokonságot, a szervesség fogalma annyira uralkodik egész felfogásán, hogy a természeti és emberi élet jelenségeit lényegileg egyenlőknek állítja s az elsőket (növény, állat) egyéni, az utóbbiakat (család, társadalom) társas organizmusoknak nevezi; köztük csak fokozati különbséget ismer el, így p. o. az elsőket, az egyéni organizmusokat, konkrétnek, a társasokat diszkrétnek nevezi; az elsőekben, a természeti vagyis egyéni organizmusokban, az öntudatot az agragatumnak egy kis részében, az agyban találja összpontosítottnak, míg a társas organizmusnál, a mi nyelvünkön a társadalomnál, az öntudat a társas agregatum minden részében szét van osztva. Hogyan tudja hát szerző a szervességi tant annyira kicsinyíteni, mely soha oly általánosan nem uralkodott, mint korunkban, a legújabb korban s épen annál az iskolánál, melynek a szerző oly nagy dicsőítője.

Bähr nyomán, kit szerző is méltányol, mondotta Stein, hogy a justitia és adminisztráció között nem lehet objektív határvonalat vonni, jobban mondva: bármely közigazgatási ügy bíróságivá válik, mihelyt benne az egyén jogának sérelméről van szó és rendes bíróság elé



tartozik. Ezt szerző gúnyosan említi; miből csak az látszik, hogy nincs tisztában az ügyel, melyről oly nagy hangon beszél, mert ha objektív határvonal van közigazgatás és bíróság között, hogyan lehetséges a közigazgatási ügyben előfordult jogsérelmet a bíróság által orvosoltatni, amit pedig szerző követel.

Nem lehet célom mindezek után az inkorrektiségek egész seregét, melyet szerző elénk tár, kimutatni, a kicsinyes csipkelődések való értékét mutogatni. Ilyen p. o. midőn Steinnak szerző szerint „megváltó felfedezését”, hogy a végrehajtó hatalom cselekvés, azzal akarja nevetségessé tenni, hogy azt már Pallegriano Rossi tanította. Hiszen, hogy efféle megjegyzéseket egyesek odavetettek, mindenki tudja, ki a politikai eszmék történetét ismeri; az Steintől Hegel, I. Napoleon, sőt Rousseau részére perelhetné el a prioritást. A különbség Stein és előzői között csak az, hogy utóbbinál nem odavetett megjegyzés, hanem rendszerének kiinduló pontja és vezéreszméje, hogy az állami végrehajtás a cselekvés jellegével bír.

Stein levezetését, mellyel a közigazgatási keresetet a törvényre, a közigazgatási panaszt pedig rendeletre alapítja, magunk is helytelennek tartjuk; de alap gondolatát, hogy az első a jogon, a másik az érdeken alapszik, igaznak, megdönthetetlennek tartjuk. Ebből indultak ki az 1865-iki olasz törvény védelmezői, ezen alapon védtek a rendes bíróságok hatáskörét a közigazgatási jogvitákra nézve is és küzdelmük eredménye ez alapelveket szankcionálta; a rendes bíróságot ruháztatva fel hatáskörrel, ahol jogsértésről van szó a közigazgatási viszonyokban, ellenkezőleg a prefecturái tanácsokra s az államtanácsra bízván az érdekek mérlegelését.

Azért emelem ki e részben az olaszokat, mert náluk a jog és érdek különbsége objektív intézményeikben legvilágosabban kristallizálódott; de a franciáknál, a németeknél is Steinon kívül elég elméletben megtaláljuk e gondolatot, ha nem is azzal az élességgel s konzekvenciáinak nem azzal a logikailag szigorú megvonásával,



valamint az intézmények is eléggé mutatják azt. (Így a Stein álláspontjával ellentétben létrejött porosz közigazgatási bíraskodásban annyi nehézséget okozott *Beschlussachen* és *streitige Verwaltungssachen* különbsége csak erre vezethető vissza.)

Amit Németországról mond szerző, netovábbja a felületességnek úgy jogtudományi, mint bölcsészeti szempontból. Ezekkel részletesebben nem foglalkozhatunk, de említetlenül nem hagyhatjuk, hogy az elmélet Bismarckjává teszi Gneistet, kinek tanaiból nem minden karrikirozó képesség nélkül, torzképet csinál, sőt tényleges valótlanságokat fog reá, minőket még a torzképaesthetikája sem enged meg.

Megkíséreltük annak idejében magunk is Gneist tanainak gyengeségét a közigazgatási bíraskodásra nézve kimutatni, s a bírói fórum szükségét igazolni; de furcsa, hogy szerző, ki ugyanezt akarja, a román népekhez s az angolokhoz útasítja a magyar közvéleményt, holott utóbbiakról vette Gneist a mértéket, a román fajok vezető népe pedig, a francia, szerző minden ügyes karrikirozása dacára is, a közjogok bírói védelmét illetőleg bizony hátrább áll mint a német.

Ily előzmények után jut el szerző hazai állapotainkig, melyeket vezércikkszerű könnyűséggel abszolválván, ügyesen érvel a rendes bíróságok hatásköre mellett a közigazgatási jogvitákra nézve. Csak azt szeretném, ha itt is emlegetett irodalmi kitünőségei közül Spencer, Bagehot, Freemannak azokat a helyeit idézte volna, melyekben a közigazgatási jogviták bírói elintézését követelik; én nem emlékszem olyanokra.

Eredményként a harminckét lapra terjedő értekezésről a következőket mondhatom. Ha szerző értekezése tizennyolc, vagy tán még azt is mondhatnók huszonhat lapját elhagyja, s csak hatot ír: kerekded, lelkes, ha nem is rendkívüli, de igen tisztességes vádbeszédet mondott volna egy jó ügyben. Így azonban amint van, különösen értekezésének azon része, mely a külföldi jogfejtéssel foglalkozik, a valótlanságok, a túlzások, felületességek



virágos kertje. A nemes ügy, melyért szerző síkra szállt, nem szorúl erre; de szerzőnek is van elég tehetsége, hogy ily eszközök nélkül is kellőleg érvényesítse magát.

## II.

A fenttebb közölt bírálattal összefüggőleg a Magyar Igazságügy 1880. évf.-ában a következő nyílt levél jelent meg:

*Dr. Concha Győző* tanár úrtól a következő nyilatkozatot vettük:

Tisztelt szerkesztő úr !

Az éles, szigorú bírálat, melyet dr. Dell'Adami úr értekezéséről becses folyóiratában közzétettem, nevezett urat teljesen kihozta sodrából. Így járt a Jogtud. Közlöny is, melynek 51. száma félívvvel nagyobbodott dr. Dell'Adami úr válaszának befogadhatása végett. Utóbbi, a nevezett lap 50. és 51. számaiban egy nem annyira önmagát védő, mint tehetségemet, egy három éve megjelent dolgozatomat, sőt előtte teljesen ismeretlen olvasmányaimat becsmérő, saját magát egekig emelő, 12 hasábos választ tesz közzé. Lapja tisztelt olvasói, remélem, elviselik ezekről szóló referádámat; de a rájuk való tekintetnél fogva természetes, hogy nem reflektálok dr. Dell'Adami szitkolódzásaira, melyekről jó társaságban beszélni nem lehet.

Bírálatom, igaz, szigorú és éles volt, bár az ön kérésére beleegyeztem egyik-másik élesebb hely, sőt egész részlet elhagyásába. De a bírálatom tárgyát képezett értekezés tartalma, kapcsolatban a hanggal, melyen dr. Dell'Adami úr általában beszélni szokott, csak olyat engedett meg; válasza pedig csak megerősít abban, hogy a szigor épen nem volt túlzott.

Lássuk hát a tárgyilagosságot.

*Bentham* írt a parlamenti taktikáról és a politikai sophismákról, mindkét munka magyarra is le van fordítva. Az anarchikus sophismák között említi az államhatalmak megosztásának elvét. A hatalmak megosztása



zavart fogalom, melyet egy régi politikai maximából vontak le, a *divide et impera* elvéből. De még régibb *maxima* és még biztosabb, hogy egy önmagával meghasonlott ház fenn nem állhat... Ha kell lenni legfőbb hatalomnak, mely alá a közigazgatás valamennyi ága rendelve van, lesz ugyan különbség az állami funkcióban, de nem lesz hatalommegosztás. (*Tactique dess assemblées legisl. suivie d'un traité des sophismes polit.* Paris, 1822. T. II.)

Dell'Adami úr azonban nagy nevei között mégis szerepelteti Benthamet.

Így tesz *Laboulaye*-vel is, ki (*Esquisse d'une Constit. republ.* Paris, 1872. 77. l.) fejtegetve, hogy Amerikában némely inkonveninciával jár a törvényhozás és a kormányzat elválasztása; előadva, hogy az amerikaiak vélekedése szerint a parlamentáris kormányzat megzavarja a hatalmak egyensúlyát, miért is a végrehajtó hatalmat teljesen kizárják a parlamentből: arra az eredményre jut, hogy mégis parlamentáris, azaz a parlament bizalmát bíró egyénekből alkotandó a minisztérium. „De mi lesz ekkor a hatalmak elválasztásából? fogják kérdeni. Erre a pontra nézve hamis fogalmaink vannak, melyeket jó lesz kijavítani. Montesquieu helyesen tanította, hogy minden hatalom egyesítése egy kézben tiszta despotizmus; de nem áll, hogy a három hatalomnak nem lenne soha közös hatásköre.“

*Bagehot*, kit dr. Dell'Adami úr szintén citál, *The english Constitution* (1867.) című művében a 2. l. mondja: Az angol alkotmány alapelvének tartatik, hogy benne a három főhatalom, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói teljesen el vannak választva... Sok ékes-szólás pazaroltatott annak kimutatására, hogyan való-sította meg az angol népnek a középkorban még műveletlen szelleme a praxisban a hatalmak megosztását, melyet ugyan a bölcselek a papirra tettek, de melyet maguk sem hittek másutt, mint a papíron feltalálhatónak.

*Gladstone* az észak-amerikai alkotmányról 1878-ban



írt essayjében, mely Gigot által franciára fordítva is megjelent (Quest. constit.), így szól: „Az amerikai alkotmány valósággal három tagból, három egymástól elválasztott hatalomból áll. Így szokás az angol alkotmányt is meghatározni, de e meghatározás, bármily bevett (conventional) legyen, nem pontos. Mert az angol alkotmányban lassan-lassan egy negyedik hatalom képződött, mely osztozik a másik háromnak vitalitásában és amelynek célja azok járását összhangba hozni. E negyedik hatalom a minisztérium, vagy pontosabban szólva a kabinet.”

„A vegyes alkotmányról és a *három hatalomról* szóló *theoriák*, melyek még a Cicero korából maradtak reánk, *hidegek, emészthetetlenek, elégtelenek, megcsalnak, ha Anglia élő alkotmányával összehasonlítjuk, Voltaire elég szépen megénekelte, de a kép, melyet róla ad, reánk nézve nonsens:*

Aux murs de Westminster, on voit paraître ensemble  
Trois pouvoirs étonnés du noeud qui les rassemble,  
Les députés du peuple, et les grands et le roi,  
Divisés d'intérêt, réunis par la loi.                      Henriade I.

Csakhogy mindebből hiányzik az amalgam, a békítő hatalom, a politikai erők afféle clearinghouse-a, váltóháza, mely mindent magához von, mindent rendbe és egyensúlyba helyez és a tiszta eredményt elkülönítve a nagy társadalmi közület céljainak szolgálatára bocsátja... Ilyen az angol kabinet funkciója.”

Ime, itt még csak szó sincs a törvényhozói, a bírói és a végrehajtó hatalomról, hanem csak a képviselőről, lordok házáról, királyról és a kabinetről.

Különben tán felesleges is arról hosszabban, írók idézésével disserálni, hogy a hatalmak megosztása el ejtetett az angolok és franciák által, hisz mindkét államban parlamentáris kormányzat van, melynek jellege az, hogy az uralkodó párt vezére: a kormány feje.

Montesquieu ellen vét, aki nem akarja belátni, hogy tanának teljes értelme nincs kimerítve a bírói, végre-



hajtó és törvényhozó hatalommal, hanem az még mást is foglal magában, a nép, a főrendek, a király hatalmát, melyből azonban a parlamentáris kormányzatban mint külön hatalom válik ki a minisztérium.

Dr. Dell'Adami válaszában egy negyedik részét, 4. hasábot, tudatlanságom legválogatottabb jelzőivel fűszerezve, mégis annak vitatása foglalja el, hogy a Montesquieu-féle tan súlypontja a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom szétválasztása, *ellenben egészen mellékes a törvényhozásnak két házra, főrendi és képviselőre válassza és ezzel egy harmadik hatalom, a végrehajtónak, szembeállítását.* Rövid lehetek. Sérteném a folyóirat tisztelt olvasóit, ha a tételre hosszasan felelnék. Egyszerűen idézem hát Montesquieu kérdéses XI. könyvének VI. fejezetében a vége felé a következő helyet:

„Ime, ez az alkotmánya annak az államnak (az angolnak), melyről szó van. A törvényhozó hatalom abban két részből állván, az egyik a másikat megköti kölcsönös korlátozó képessége által. Ismét mindegyik le lesz kötve a végrehajtó hatalom által, mellyel megint ugyanezt teszi a törvényhozó. E három hatalomnak nyugalomban vagy tétlenségben kellene maradni. De mivel a dolgok szükséges mozgása következtében kénytelenek mozdulni, kényszerülve lesznek együtt haladni.“

Ennek az idézetnek megint csak egy hibája van: később esik a fejezetben, mint dr. Dell'Adami úr citátumai! És azért *Paul Janet*-nek Hist. de la science politique II. köt. 494. lapját is idézem: „Jegyezzük meg mindenekelőtt, hogy midőn Montesquieu a három hatalmat megkülönbözteti, a törvényhozót, a végrehajtót és a bírót említi. Majd azt mondja, hogy e három hatalom közül a bírói semmis. Nem marad hát csak kettő: a törvényhozó és a végrehajtó. Ámde, Montesquieu szerint, a végrehajtó hatalom, hogy erős és független legyen, egyedűr kezeibe kell, hogy tétessék. Másrészt, hogy a törvényhozó hatalom az összesség szabadságát és biztonságát védje, vagy az összességből kell hogy álljon,



vagy az összesség, azaz a nép által, választassék. De ekkor nép és egyedűr állnak egymással szemben. Ezen ellentét közvetítőt kíván, a nép és király jogának, hatalmának közös biztosítóját és közös korlátját. Ily közvetítő a nemesség. Ime azonban ezzel három új hatalom keletkezik: a király, a nemesek, a nép és e három hatalmat meg kell különböztetni az előbb említett háromtól: a törvényhozó stb.-től. Montesquieu e kétrendbeli hatalmaira nézve nagy zavar uralkodik a kifejezésekben, melyet nagyon fontos tisztázni, ha az ember a három hatalom theoriájáról beszél... Úgy látszik, nem vették eléggé tekintetbe a két theoria különbségét, melyeket Montesquieu sok ügyességgel olvasztott egybe, de melyek egymástól lényegesen különböznek.

Nekem is úgy látszik, hogy dr. Dell'Adami úron is ez esett meg; csak keveset hibázott, csak annyit, mint az építész, ki egy hüvelykkel vékonyabbra építette az oszlopot, mely e miatt összedült s vele a ház, melyet tartania kellett volna.

De menjünk át a hatalmak elválasztásának elcsépeelt, igaz, némelyek által úgy látszik még sem egészen értett tanától, magasztosabb kérdésekre, a nagy bölcsészekre, Platón és Aristotelesre, kiknek elseje a gondolatok merészsége által vált az emberiség évezredekre világító és melegítő tűzév, másika zsenijének egyetemesége által, mellyel nemcsak az emberi világ minden részeit átölelte, hanem a természeti tudományokban máig bámult fokra emelkedett. Azonban elűz tőlük dr. Dell'Adami úr, mert azt állítja, hogy „ugyan a speculatiók és sophismák különböző arányú segítségével“, de mégis csak idealizálnak, s a mai angol pozitivizmus uralma idejében tudományos reputációnk lenne oda, ha oly urakkal is foglalkoznánk, mint Platón és Aristoteles! Ezek közül dr. Dell'Adami úr szerint Aristoteles még szociálista, — azért mert az ókori világnézet alapján állt !!

*Lewes*, a pozitivisták tanok egyik terjesztője, kinek műveiből a Goethe Életét és a Philosophia Történetét a



magyar közönség is bírja fordításban, utóbbi művében Spinozáról szólva II. köt. 419. lap mondja, hogy a nagy elmélkedők sorában egyike a legnagyobbaknak, kit azonban oly különbözőleg fogtak fel, hogy akit a skeptikus Bayle rendszeres atheistának mondott, azt a katolikus Novalis „isten-ittas“ férfiúnak nevezte, s bár manap a reávonatkozó kérdés tisztázva van a szakemberek között, „mégis kételkedhetünk benne, vajjon a nagy közönség nem fogja-e félreérteni“, mert mint Rousseau mondja: A kiváló elmék oly nyelven szólnak, melynek a gyöngé elmék nem értik a nyelv tanát.

Igy mondotta Spinoza: *Per jus et institutum nature nihil aliud intelligo, quam regulas naturae unius cujusque individui secundum quas unumquodque naturaliter determinatum concipimus ad certo modo existendum et operandum. Exempli gratia pisces a natura determinati sunt ad natandum, magni ad minores comedendum, adeoque pisces summo jure naturali aqua potiuntur et magni minores comedunt. (Tractatus theol. politicus Cap. XVI.)*

Van ezenkívül sok más helye, melyekben a jog és hatalom ily azonosítása fordul elő, s ily helyeket kikapkodva, műveit egészben, eredményeikben nem olvasva, az önkény szószólójának lehet tartani. Így tesz dr. Dell'Adami úr, aki először is csak Tractatus politicusát idézi, pedig van Tractatus theol. politicus és Ethicája is, melyek nélkül Spinoza érthetetlen. Aki a jognak és a hatalmak azonosítását Spinozánál nem érti, elfeledi, hogy a népek szabadsága legfőképp hatalmának öntudatára jött, s azt szükség esetén érvényesíteni képes nép erejére van alapítva.

Horn Ede hazánkfia, ki főcéljává tette kimutatni, mennyire kifejtetten megvan már Spinozánál a modern alkotmányosság, mennyire lelkesedik a szabadságért, a demokráciáért, Spinozas Staatslehre című művében 136. l. így szól: „Bedeutend für jene Zeit ist aber immerhin schon der Umstand, dass er die Monarchie im Geiste des



*Constitutionalismus beschränkt, die höchste Gewalt im Staate zwischen dem Regenten und Männern aus dem Volke getheilt sehen will“; vagy alább 169. l. Nach diesen Aesserungen, zusammengehalten mit dem, was wir schon früher zum Lob der Aristokratie vernahmen, sollte man sie für Spinozas Ideal halten... Nichtsdestoweniger wäre jene Vermuthung irrig... sein Ideal ist die Demokratie... Diese Vorliebe für die Demokratie wurzelt so tief im Spinozismus, geht mit solch logischer Nothwendigkeit aus all' dem hervor was wir bisher von seiner polit. Theorie erfahren...“*

De szóljon maga Spinoza:

Atque adeo imperium monarchicum, ut stabile sit, instituendum est ut omnia quidem ex solo regis decreto fiant, at non ut omnis Regis voluntas jus fiat. (Tractatus polit. Cap. VI. §. I.) Továbbá:

Sed quacunque de causa Rex eligitur, ipse solus, ut jam diximus, quid imperio utile sit, scire nequit, sed ad hoc ut in praeced. art. ostendimus *necesse est ut plures cives Consiliarios habeat* et quia concipere nequaquam possumus, quod aliquid de re consulenda potest concipi, quod tam magnum hominum numerum effugerit, *sequitur quod praeter omnes hujus Concilii sententias, quae ad Regem deferentur, nulla poterit concipi ad populi salutem idonea. Atque adeo, quia populi salus suprema lex seu Regis summum jus est, sequitur jus Regis esse, unam ex latis Concilii sententiis eligere, non autem contra totius Concilii mentem quidquam decernere, vel sententiam ferre.* (Ib. Cap. VII. §. V.)

Még világosabbak Spinoza nézetei Tractatus theol. politicusában, ahol Cap. XVIII. Dogmata politica ex republ. hebr. így ír:

...*Denique videmus, quam exitiale sit populo, qui sub regibus non consuevit vivere, quique jam conditas leges habet, Monarcham eligere.* Nam nec ipse tantum imperium sustinere, nec regia autoritas pati poterit leges et jura populi ab alio minoris autoritis instituta.

...Dignum etiam ut notetur est, quod quamdiu po-



pulus regnum tenuit non nisi unum bellum civile habuerit.

... *At postquam Reges imperium adepti fuerint, quia non amplius ut antea pro pace et libertate sed pro gloria certandum erat, omnes praeter unum Salomonem bella gessisse legimus.*

S így nemcsak én, nemcsak Horn, hanem hogy külföldi auctoritást is idézzek, mert hisz a magyarnak dr. Dell'Adami úr előtt nem sok értéke van, Paul Janet is mondja. (Hist. de la science Politique II. 374. l.) *A rendszer, melyet (Spinoza) javasol a képviselői monarchia egy neme...* A királyt tanács környezi és e tanács adja meg az alkotmány-rendszernek sajátos jellegét... *A király nem tehetőén semmit a tanács gondolata ellen, az uralom mérsékelt, mint Montesquieu mondaná, az egyik hatalom megállítja a másikat.*

Ime, Janet is Montesquieu eszméjét látja Spinozánál, a képviselői monarchia egyik élő harcosának mondja; hogy pedig a gondolatszabadság védője volt,, arra nézve a Tract. theol. polit. híres utolsó 20 fejezetét: „Ostenditur, in libera Republica uni cuique et sentire, qua velit, et quae sentiat dicere licere“, teljesen felesleges idéznem; hisz köztudomású, hogy Spinoza a gondolatszabadság martirja volt.

Még azt is szemére veti Dell'Adami úr Spinozának, — hogy meghalt. Ugyanis kiemeli, mily sorokat írt a monarchiáról és az arisztokráciáról, míg a demokráciának csak 4 §-t szentel. Itt megint látszik, hogyan olvassa töméntelen auctorait. Ha Spinozát egészen elolvasta volna, láthatná, egyik barátjához írt leveléből, melyet, ha nem is „rarissima editiók“, milyeneket ő használni szokott, hanem a közönségesek, a Tractatus elé tesznek, s melyben annak tervét előadja: hogy bizony írt volna szegény a demokráciáról is többet, — ha bele nem hal; s ezért a Tractatus végén ott áll: *Reliquia desiderantur.*

Az újkori nagy theokraták közé sorozta dr. Dell'Adami úr Spinozát, mindazok mebotránkozására, akik



tudják, hogy élete küzdelem volt a zsidó theokrácia ellen, mely excommunicálta a zsidóság kebeléből; akik tudják, hogy gondolatszabadság védelme tekintetében felülmulthatatlanul áll a tudomány történetében, akik elolvassák a tractatus theol. polit. XVII. Cap. ezen helyét: *Ex his clarissime videmus I. quam perniciosum et religioni et reipublicae sit sacrorum ministris jus aliquod decretandi vel imperii negotia tractandi concedere...*

Hobbest is a nagy theokratikusok közé sorozta dr. Dell'Adami, min még inkább lehet kacagni, mint Spinoza osztályozásán. Mert végre is Spinoza pantheista volt; de hogyan lehetett theokratikus Hobbes az újabb materialista, vagy jobban, sensualista iskola előfutára? Csak dr. Dell'Adami úr tudhatja ezt, ki maga is átlátva hibáját, azt szeretné ránk fogni, hogy Hobbest szabadsághősnek mondtuk. Különben a Hobbes-féle citatummokra az a megjegyzésünk, hogy mi a könyvek szövegét is szoktuk olvasni, nemcsak a marginale-kat, — bár rarassimia editiókkal nem dicsekedhetünk.

De referádám szerfelett hosszúra nyulna, ha azon ferdítések kiakarnám mutatni, melyekkel dr. Dell'Adami úr ezeket s egyéb kvalifikálhatlan botlásait palástolni igyekszik. Azt hiszem saját érdekében cselekszem (mert, mint bírálatomban is elismertem, tehetsége van), ha szigorú bírálataim által kijózanítom, túlkapásait rektifikálom; de ő gyógyíthatlan. A szakférfi lenézésével mondja nekem, nem azt, hogy a közigazgatásról nem akar velem disserálni (ezt még csak elviselhetné az ember, mert lehet, hogy én oly keveset tudok a dologban, hogy velem szóba állni is kár), hanem, hogy Claude Bernard physiologiájáról időpazarlás lenne velem beszélni. Ime, dr. Dell'Adami úr, mint természettudományi, illetve orvosi szakember mutatja be magát a jogász közönségnek! A nagyzás legfőbb foka itt nyilvánul mindenestre egész válaszában; van elég más is, melyek felsorolása, miután jogász közönségünk dr. Dell'Adami úr részéről ehhez már hozzá van szoktatva, félek, untató lesz.



Egyet-kettőt, nem ugyan mint dr. Dell'Adami úr nagyzása specimenét (hisz ez eléggé dokumentálva van az ő irodalmi anteaktái által), hanem csak eljárása jellemzésére, felemlíték itt.

Gneist lenézését a legnagyobb angol jogászok egyike, Sheldon Amosnak szövetsége által akarja enyhíteni. Ezzel szemben mi a *Cobden-Club* essay-ire hivatkozunk, mely clubot dr. Dell'Adami úr sem fogja „az antik és pittoresk iránti regényes érzékenységgel” vádolhatni, s mely mégis felvette *Moriernek* Local government in Germany című értekezését, melyben ezt mondja Gneistről; „Vizsgálódásai eredménye sok tekintetben összeütközésbe jön úgy a szabadelvűek, mint a konzervatívok elfogadott nézeteivel; homlokegyenest ellenkezik a kontinensen a parlamentarizmus tárgyában uralgó nézetekkel. Magunk részéről azt hisszük, *a földolgan igaza van és az uralgó nézetek közül, melyek ellen küzd, sok, legalább is félszeg; bármint legyen is azonban, azt hisszük, kívánatos, hogy ily nyomatékos, ily mély ismeretekre alapított nézetek (views so weighty, based on knowledge so profound) angol olvasók elé állíttassanak.* (Cobden-Club essays. Local government and Taxation 1875. 359. l.)

Dr. Dell'Adami úr, megróvásom dacára, újból dicsekszik, hogy felfedezte a Stein által elkövetett plágiumot. Ezt is eljárása jellemzésére hozom fel; lehordva Steint, azt mondja, hogy „nagy eszméje”, die vollziehende Gewalt ist die That, Rossiból van plagizálva, kinél ezt találjuk: Le pouvoir executif c'est l'action: a végrehajtó hatalom a cselekvés.

Ha e mondat valahol Rossiban meg is lenne, akkor előállhatna más s bebizonyíthatná, hogy Rossi I. Napoleont plagizálta, ki azt mondta: Le ministère est ma pensée en action, le conseil d'état ma pensée en deliberation. Vannak Rossiban helyek (I. köt. 3. l., III. 364. l., 367. l. IV. köt. 236. l., 237 l.), melyekben Rossi némileg egymáshoz közel hozza az akaratot és cselekvést, amint psychologice is egymástól elválaszthatlanok; de ahol



Rossi a végrehajtó hatalmat *ex asse* tárgyalja, épen nem vonja meg az eredményeket, épen nem alkalmazza az állami végrehajtó hatalomra a cselekvés fogalmát.

Most két éve, Harry *Jannsen*, mint dr. Dell'Adami úr bizonyosan tudni fogja, ámbár nem idézi, Montesquieutól a hatalmak megosztására vonatkozó tan fel-találásának érdemét a kitűnő angol humorista *Swift*-nek vindikálta és ennek *Discourse of the Contests and Discussions between the Nobles and the Commons in Athen and Rome* című, Montesquieu előtt majd félszázaddal közrebocsátott iratából másféle parallelákat produkált ám, mint dr. Dell'Adami úr Rossiból, — nem három sort, egész helyeket; — de azért Montesquieu ma is az, aki volt Harry *Jannsen* előtt, s azt még dr. Dell'Adami úr is a modern jogtudomány megalapítójának tartja.

A kérdés egyszerűen oldható meg.

Aki nemcsak sokat, hanem gondolkodva olvas, csakhamar meggyőződik, hogy a legnagyobb szellem is az előbbi gondolkozókra támaszkodik, s a nagy, világos gondolatokat sejtelmek, homályos képzeletek előzték meg.

*Stein* alaptana, hogy a közigazgatás által sértett bárminemű jog helyreállítása a rendes bíró feladata, s hogy csak a törvény által nem védett, a közigazgatás diszkréciójára bízott érdekek védelméhez nincs a bíróságnak szava. E tanról mondotta dr. Dell'Adami, hogy képtelen, hogy azt megcáfolta úgy értekezésében, mint kritikám elleni védekezésében, hozzátéve, hogy az olasz törvényhozást kövessük.

Ez egyszer nekem is sok nevet kell idéznem. Mindazok, kik az 1865-iki olasz törvény (a közigazgatási bírászkodás rendezése) létrehozásában fáradoztak, mely törvény az összes közigazgatási jogsértések elbírálását a rendes bíróságokra bízta, abból indultak ki, hogyha az egyén joga megvédéséről van szó, a bíróság, ha érdekéről, a közigazgatás illetékes.



*Bon-Campagni, Mancini, Peruzzi, Mosca, De Donno, Catucci, Borgatti* stb mind ezt hangoztatják.

A közigazgatási jogvitákra vonatkozó törvényjavaslat tárgyában kiküldött bizottság azt mondja, hogy azon kérdés, mi tartozik a közig. ügyekből a bíróságok elé, logikai meghatározás tárgya, „mely meghatározás önként folyik abból, vajjon a közig. tények és rendszabályok, melyeknél e kérdés felmerül, a kormányzottaknak csupán egyéni vagy összérdekét érintik-e, vagy pedig azoknak valamely jogát sértik-e?” (la quale sorgerà spontanea al solo considerare, se gli atti e provvedimenti amministrativi, dai quali quelle quistioni hanno origine, feriscano puramente l'interesse collettivo od individuale degli amministrati ovvero manomettano alcun loro diritto. (L. Abolizione del contenzioso amministrativo. Camera dei deputati. 25 l.)

A jog és érdekellentétének, mint a bíróságok és a közigazgatás hatásköre ismervének, legkiválóbb védelmezője Mancini volt (L. c. 414. l.), megjegyezve egyébként, hogy a formula feltalálásának érdemét a bizottság magának nem tulajdonítja, hisz Broglie herceg már 1828-ban felállította, 1840-ben pedig a francia képviselőház hason tárgyban működő bizottsága szintén precizizozta a kérdést.

*Mosca* az ellennézetüeket a közigazgatás elemi vezérfonalaira utalja, hogy lássák, miszerint e különböztetés mindegyikben a legvilágosabban meg van téve. (L. cit. 111. l.)

Az előadó *Borgotti* a jog és érdek tekintetében utalt a hasonlóan gondolkozó Vivienre, Dallozra, Cormeninre, Dufourra.

Kimerítő tárgyalás után, mely az olasz parlament történetének bizonyára legfényesebb lapjai közé fog számíttatni, törvénnyé lett, hogy „a rendes bíróságokra szállnak az összes kihágási és *mindazon ügyek, melyeknél polgári vagy politikai jog forog kérdésben*, bármint legyen ez ügyeknél a közigazgatás érdekelve” ... míg



a 3. §. a többi, a 2. §. alá nem foglalható, merőben az érdeket érintő ügyeket a közigazgatás elé utalta.

Ime tehát a Stein tanával teljesen egyező elvek emelkednek Olaszországban 1865-ben törvényerőre. Dr. Dell'Adami úr mégis azt állítja, hogy Stein alaptana képtelen, hogy megcáfolta, de másrészt mégis azt kívánja, hogy Olaszországot kövessük.

Később már meg, a Jogtud. Közlöny 51. száma 358. lapján zárjel között ezt mondja dr. Dell'Adami úr: így deriválódik a belga, hollandi s némely svájci jogból Stein ideája. Tehát e szerint Stein az olasz törvényhozást utánozta. A plágium ez újabb vádjának azonban az az egy hibája van, hogy Stein munkája 1864. elején jelent meg, az olasz javaslat fölött pedig csak 1864. június havában kezdődött a tárgyalás.

Ezek után méltán kérdezhetni, komolyan beszél-e dr. Dell'Adami úr, vagy csak tréfál-e?

Bírálatom legélesebb része az olasz és belga jogot tárgyaló részekre vonatkozott; referálnom kell hát végül ezekre vonatkozó védekezéséről.

Az olasz jogra nézve, merész oldalmozdulattal azt állítja, hogy az olasz törvényhozás követését ajánlotta, mint amely legelőrehaladottabb a közjogok oltalmában (Jogtud. Közlöny 50. sz. 347. l.), holott értekezésében ez és más semmi sincs az olasz törvényhozásról:

„A közigazgatási jog fejlődését tovább vitte a francia közjog olasz sarja is, melyet politikai radikálizmus közvetlenül Anglia mellé emel. Irodalmi kitünőségei, mint Mancini, Rosmini stb. reformeszmék dolgában fölülmulják a Chauveau, Solon stb. túlnyomóan pozitív jogi munkásságát.“ (L. dr. Dell'Adami, Igazságszolg. és közig. reformja 7. l.)

Van-e aki ebből azt olvashatja ki, hogy Dell'Adami úr az olasz törvényhozás követését ajánlotta? hogy az a legelőrehaladottabb a közjogok oltalmában? Tán felesleges a feleletet várnom. Hisz csak annyit mond, hogy az olasz is hozzájárult a közig. jog fejlődéséhez, még pedig csak mint a francia jog sarja. És épen erre volt



kritikám egész élessége alapítva, kapcsolatban azzal, amit Belgiumról mond, s mire rögtön reá térek.

De dr. Dell'Adami úr az issue-t akarná megváltoztatni, pedig mint az angol jog alapos ismerője tudni fogja, hogy ez nem szabad. Így még felhozza, hogy nem tudtam egy író-t sem megnevezni, akit nem ismert, mert helyeseltém idézetei teljességét. Ez nem képezte a bírálat tárgyát; csak azt mondtam: szereti a neveket, a nagy neveket, mentől több nevet, míg előttem a citatumok, az írók nevei, kiket egy szerző olvasott, merő csengők, cafrangok; előbb a lovait nézem, csak aztán azokat.<sup>1</sup>

Sok valótlant imputál, de ez a kritikus sorsa a kritizáltak részéről. Ezekre nem reflektálok. Nem arra, hogyan akarná magát tisztázni a Herderen elkövetett injuriából, mellyel őt a reakció ki nem haló seregébe sorozta; nem reflektálok a kibuvóra, a Spenceri organikus tan tekintetében; nem sok másra. Mellőzöm még a közíg. bíraskodásomat becsmérő kitételeit is. Erről azt mondja: rút, jobb lett volna, ha sem ezt, sem bírálatomat meg nem írom. Elhiszem — kivált az utóbbit.

Ugyanis az issue a Barras jóslata és az olasz körül forog.

Nem az olasz jogot mondta értekezésében a legelőrehaladottabbnak, hanem a belgát a közjogok bírói oltalma tekintetében. Ezt csak kritikám után teszi, mert ebben kifejtettem, hogyha dr. Dell'Adami úr azon olasz jogászoknak, kiket citál, munkáit, a közíg. bíraskodás körüli működésüket ismerné, nem mondhatta volna, hogy Barras mondása, miszerint el fog jönni az idő, midőn minden jogsérelem, köz- vagy magánjogi, a rendes bíróságok által fog orvosoltatni, jóslat; mert hisz ezen írók egyik másikának parlamenti fáradozása e soít disant jóslatot már 1865-ben megvalósította.

*Az issue tehát a Barras jóslata körül forog.*

Ezt dr. Dell'Adami úr azáltal akarta megváltoztatni,

---

<sup>1</sup> A szerkesztőség kihagyta e pásszust. Az illető hely érdemleges tartalma ez által természetesen mit sem változott. Szerk.



hogy Barras jóslatát csak Belgiumra értette; *de hát ha e jóslatnak oly nagy jelentőséget tulajdonított, miért nem szólt csak egy szót is az Olaszországban már beteljesedett jóslatról?*

Belgium tekintetében azt mondtam, hogy tévedés, azt a közig. jogok oltalma tekintetében a legelőrehaladottabb államok közé sorolni, nevezetesen, hogy hamis felfogás azt képzelni, hogy Belgiumban a rendes bíróságok hatásköre a közig. jogviták eldöntésére is kiterjedne. S ime, ki igazol engem? Maga dr. Dell'Adami úr. Kritikám megjelenése előtt, de saját értekezése után, a Jogtud. Közlöny 48. számában *Van Zuylen* értekezéséről közlött relációjában, e hely foglaltatik:

*„Az adminisztratív justícia tekintetében, melyet most részben a kormány királyi határozatok útján, részben a tartománytanácsok állandó bizottsága gyakorol utolsó fórumban, ez intézmény (az államtanács felállítása) nagy haladást képezne. A bírói hatalom bármely kiterjesztése mellett a „force des choses“, mint euphemistice mondja, mindig az adminisztratív ügyek közé tereli a contentieux (közig. jogvita) nagyrésztét, sok jogkérdést tart fenn az adminisztrációnak. Ezekben p. o. a nyugdíj, kinevezés, bár törvény által szabályozott ügyekben, most miniszteri előterjesztésre a király határoz.“*

Igaz, hogy a Jogtud. Közlöny 50. és 51. számában erről a 48. számban tett referációjáról már megfigyelekedezik; de megfigyelekedezik a Jogászegyletben tartott értekezéséről is, mert még nekem veti szememre, hogy nem tudom, hogy a közig. jogviták nagyrészt nem a bíróságok, hanem a közigazgatás eldöntése alá tartoznak Belgiumban.

Ime lehet-e nagyobb öncáfolat, mint dr. Dell'Adami úré? Belgium az értekezés szerint a legelőrehaladottabb államok közé tartozik a közig. bíraskodás helyes szervezése tekintetében; ellenben az önmaga által referált *Van Zuylen* szerint az adminisztratív justiciát, csak úgy



mint nálunk, a kormány és megyei tanácsok állandó bizottsága gyakorolja.

Hiábavaló itt dr. Dell'Adami úr minden szépítgetése, a kérdésbe a hatásköri konfliktusok ügyének belevegyítése, az én irodalmi járatlanságomnak, három év előtt megjelent munkámnak becsmérése, általában az egész khaosz, melybe a belga és az olasz ügyet burkolni szeretné. Én közig. bíraskodásomban, bár csak de Foozt citáltam, és nem citáltam se Nypelst, se Tielemanst és Brouckère-t, se Bivor-t, se Britz-et, se sok mást —helyesen adtam elő a belga jogot, amint dr. Dell'Adami úr Van Zuylen értekezésének kivonatával fényesen igazolta.

Az irodalmi citatumok különös szerepet játszanak a tudományos világban; némelyek azért olvasnak, hogy tanuljanak, mások, hogy az olvasottakat — a tudományos vásáron kirakják!

Mint említém, a belga ügyet Dr. Dell'Adami úr komplikálni törekszik. Így belekeveri a hatásköri konfliktusok ügyét, melyről azt is mondja, hogy közig. bíraskodásomban ez „alap-problémáról“ mit sem szóltam. Természetes, hogy sokat nem szólhattam; mert ha elfogadjuk, amit munkámban védtem, hogy független rendes bíró ítéljen a jogséremlmek fölött, a konfliktusok ügye magától megoldódik, miután mindaddig nincs teljesen független bíróság, míg a kompetencia megállapítása nem a bírói hatóság körébe tartozik. De egyszerűen nem áll, hogy hatásköri konfliktusokról munkámban nem szóltam; ha dr. Dell'Adami úr dolgozatomból csak egy lappal többet olvas, mint amennyit citál, a 86. lapon megtalálta volna, mint gondolkozom ez alap-problémáról.

Azt is a belga jog kérdései közé tartozónak tekinti, hogy én a francia reform-javaslatokról mit sem tudok. Igen is tudom, hogy megbuktak, bármint kardoskodtak mellettük az indítványozó Raudot s az előadók Lefèvre-Portalis, Monjaret de Kerjégu és Marcère. Sőt ha államvizsgára fölállok s a doktor úr lesz a cenzorom, még a



literaturáját is elmondom e francia reform-kérdésnek.

Mindezt csak azért említem, hogy dr. Dell'Adami úr ne higgye, hogy Kolozsvárott a literaturát nem ismerik, mert nem emlegetik, vagy kell vagy nem. Így azt is hiszi, hogy Olaszországot, az ő félhazáját, csak ő ismeri, Magyarország nem, Kolozsvár még kevésbbé és hogy a Société de législation comparée bulletinjeiből megmenthettem volna becsületemet. Eddig ebben a jó magyar városban azt hittük, hogy a bulletinek csak nagy urak betegségeiről szólnak, de hogy velük a becsületet is meg lehet menteni, ezt nem tudtuk; s azok a külföldi bibliopolák is tudván, hogy nekünk ilyenre szükségünk nincs, nem is küldték nekünk annak az érdemes francia societásnak csak a Revue-jét és az Annuaire-jét. Hanem azért valahogy mégis idecsempésződött ebből a ráknézve szükségtelen „becsületmentő“ tudós thesaurusból Dubois Ernestnek éppen 55 lapot tevő disszertációja és még sok más, amit nem idéztünk, de miből jobban megtanultuk kérdésünk állását az olasz jogban, mint dr. Dell'Adami úr; amint ezt alább látni fogjuk.

De térjünk a dologra. Ahelyett, hogy magát az ellenvédené, amit felhoztam: hogy Olaszország Barras híres jóslata előtt rég megvalósította a rendes bíróságok ítélkezését a közig. jogvitákban, s így Belgiumot nagyon megelőzte, — erre vonatkozó védelem helyett el akar nekem mondani egyet-mást Olaszországról, elszámolja számos olasz író nevét és könyvei címét, kikről merészen állítja, hogy még csak neveiket sem ismerem, mert hiszen a becsületmentő bulletineket nem járatom, Dubois fennemlített értekezését nem olvastam.

Nehogy tehát újra azt mondhassa, hogy elismerem irodalmi idézetei teljességét, figyelmeztetem, hogy ki feledte *Bertetti*-t (Il contenzioso amministrativo in Italia. Torino, 1865. 282. l.), *Persico*-nak a Bibl. delle scienze giuridiche-ben megjelent Principii di diritto amministrativo-ját 2. köt. 1875. és 1876. második kiad.; elfeledte *Mantellini*-nek, s ez mint látni fogjuk, reá nézve fatalis — 9 conflitti d'attribuzione in Italia dopo la legge del



31 marzi 1877. Firenze, 1878. 316 l.; elfeledte *Buffalini*-nak *Nouva giurisprudenzia amministrativa italiana*-ját 1872.; *Martinelli*-t (Sull ordinamento della publica amministrazione), *Conti*-t, *Garelli*-t, *Scolari*-t s másokat.

Továbbá védelem helyett az olasz hatásköri összeütközések kérdését kezdi tárgyalni — vesztére. Azt hiszi először is, hogy én az 1865. március 20-iki törvényt Sul consiglio *del* Stato, nem ismerem. Ebben igaza van, mert dr. Dell'Adami úr félolasz léte dacára azt a törvényt olaszul úgy hívják, hogy Sul Consiglio *di* Stato, áll 36 §-ból; az általam még kevésbé ismert Regolamento intorno pedig 76 §-ból áll, megtoldva egy piana degli impiegati di Segreteria e degli inservienti presso il Consiglio di Stato. Mert hát Kolozsvárra is eljött ám az olasz Stamperia Reale-nak a híre, melynek a publikációi — vendebili-k még kolozsvári embernek is.

Másodszor pedig hosszasan meg akarva engem tanítani a konfliktusi ügyek állására, melyeket mint tanárhoz és szaktudóshoz illik, tudnom kellene, azt mondja, hogy a hatásköri összeütközések kérdése az 1875. december 12-iki olasz törvénnyel s a vonatkozó 1875. december 23-iki kir. rendelettel ért véget.

Aki ezt állítja, — az az ügyet megint nem ismeri. A törvényhozás állása ugyanis ez: A bíróságok és a közigazgatási hatóságok közt felmerülő konfliktusok elintézése csak az 1877. március 31. törvény: Legge sui conflitti di attribuzioni (Nro 3761. 6. §., ellenjegyezte Mancini) által bízott a semmítőszékre: ellenben az általa említett 1875. december 12. törvény, melyhez „nagyobb alaposság” okáért még az arra vonatkozó rendelet keltét is jónak látja hozzátenni, — *teljességgel nem a közigazgatás és bíróságok közötti összeütközésekre vonatkozik.*

Mit érnek hát dr. Dell'Adami úr irodalmi citátumai, mit nagy legislativ ismeretei? két hasábon át akart engem megtanítani arra, amit maga sem tud.

Említettem, hogy irodalmi idézetei teljességére nézve nagyon fontos lett volna, ha Mantellininek 1878-ban I Conflitti d'attribuzione in Italia dopo la



legge del 31 Marzo 1877. Firenze című művét is felsorolja; persze még üdvösebb lenne, ha el is olvasta volna, mert így az újabb kudarcától magát megkíméli.

Mantellininál 222. l. olvassuk ugyanis: *La cassazione di Roma, per la legge del 12 dicembre 1875. n. 2832 deputata a consocere dei conflitti di giurisdizione tra autorità giudiziare, dipendenti dai diversi Corti di Cassazione, tra tribunali ordinarii e tribunali speciali, e che pel suo regolamento del 23 dicembre si chiama a decidere in Camera di consiglio, le controversie di competenza fra essa e le altre Cassazioni del Regno, era naturale che per la legge del 31 marzo 1877. si chiamasse a regolare anche le competenze fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa.* Azaz: A római semmítőszék az 1875. december 12. törvény által (erről gondolta dr. Dell'Adami s akart engem rá megtanítani, hogy a bírói és közig. konfliktusokat rendezi) azon összeütközések elbírálására lévén felhatalmazva, melyek a különböző semmítőszéktől függő (Olaszországban t. i. 1875. előtt négy semmítőszék volt, a nagyobb államok szerint, melyekből egykor a mai Olaszkirályság állott) bíróságok, valamint rendes és speciális bíróságok között, végre melyek a római legfőbb semmítőszék és az ország többi semmítőszékei között felmerülnek;... az 1877. március 31. törvény által, magától értetődőleg, természetsszerűleg ruháztatott fel a bíróságok és a közigazgatás közt felmerülő konfliktusok szabályozásával."

S ha nem annyira becsületmentő bulletinjeit, mint inkább a Société de législ. comparée Annuaire-jét olvasta volna, ennek 1877. folyamában a 537. lapon ugyanezt megtalálta volna Henry Paul relációjában, se nem tanított volna engem nagy zajjal — de rosszul a konfliktusok állására az olasz törvényhozásban.

Ehhez többet tán nem is kell hozzá tennem.

S végül, miután dr. Dell'Adami kérdezi, vajjon helyeslem-e a közigazgatási bíráskodásra nézve indokolása alapját, a hatalmak elválasztását? röviden ismél-



telhetem, amit „közig. bíraskodásomban is kifejtettem: hogy én ez alapot nem helyeselhetem.

Nem pedig azért, mert máig controvers kérdés, vajjon az államhatalmak elválasztásából, a közigazgatás önbíráskodása, avagy független bíróságok ítélkezése következik-e. A francia rendszer, a közigazgatási önbíráskodás hívei, Olaszországban ép úgy a hatalmak elválasztásából indultak ki, mint az olasz reformerek, kik belőle a rendes bíróságok hatáskörét vezették le a közig. jogviták tekintetében.

Minghetti 1861. javaslatában (L. Abolizione d. cont. ammin. 4. l.) igen jól kiemelte: „eppure egli è appunto sul medesimo principio, (sul principio dell' indipendenza dal potere esecutivo dal potere giudiziario) che si sono sempre fondato coloro che defendono la giurisprudenza amministrativa contro coloro che la combattono.

S dr. Dell'Adami úr, mint a francia jognak nemcsak nagy dicsőítője, hanem alapos ismerője, bizonyára tudni fogja, hogy a hatásköri konfliktusok oly rendezése, mely szerint a végrehajtó hatalom bármely ügyet *declinatoire* által elvonhat a rendes bíróságok hatásköréből, s az igazságügyminiszter elnöklete alatt, felében államtanácsosok, felében bírókból álló *tribunal des conflits* elé vihet, épen a hatalmak elválasztásával indokoltatik.

Már pedig én a közig. bíraskodás független bíróság által való gyakorlatát szükségesnek, elodázhatatlannak tartván, nem várhatók e kontroverziának ki tudja meddig húzódó megoldására, s azért „közig. bíraskodásom“-ban más alapon is törekedtem azt megoldani.

De nem pártolhatom a hatalmak elválasztásának elvét a közig. bíraskodás indokolására még akkor sem, ha az úgy értelmeztetik, hogy belőle a rendes bíróságok hatásköre vonatik le; mert a hatalmak elválasztásának elve tette a különben haladást jelző olasz törvényt csonkává, a bíróságoknak ez elv alapján rendezett hatóságát bénává.



Ugyanis az olasz törvény 4. §-a ezt mondja: Ha per keletkezik valamely közig. hatóság ténye által sérített jog felett, a törvényszékek arra fognak szorítkozni, hogy a beperesített közigazgatási tény jogi hatásai felett ítéljenek (i tribunali si limiteronno a conoscere degli effetti dell' atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio), de a közig. tényt sem meg nem változtathatják, sem nem módosíthatják; ezt csak a közigazgatási hatóság teheti, melynek alkalmazkodnia kell a törvényszékek ítéletéhez, amennyiben az eldöntött esetre vonatkozik.“ (L'atto amministrativo non potrà essere revocato, né modificato se non sopra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei tribunali in quanto riguarda il caso deciso.)

S e szakaszt mivel indokolta a törvény előadója *Borgotti*? Így: „Ez a 4. §. szigorú következetességgel van levezetve a hatalmak annyiszor emlegetett fundamentalis elvéből.“

S mivel indokolta a törvény legjelesebb védelmezője, *Mancini*? Így: „Nem találtok soha törvényszéki enunciaciót, mely megsemmisített vagy megváltoztatott volna valamely közigazgatási intézkedést... Erre nincs példa, mert ellenkeznék a hatalmak elválasztásának elvével... és a bíró, ha nem szorítkoznék az ítélkezésre (a 4. §. értelmében) közigazgatási hatóság lenne.“

Miután pedig nézetem szerint a közigazgatási bíróságnak nemcsak akadémikus szakértőnek kell lennie, hanem szükséges, hogy semmisítő, illetve reformáló hatósággal is felruháztassék; s miután az államhatalmak megosztásával ezt még a különben helyes úton indult olaszok sem tartják lehetségesnek: természetesen nem pártolhatom a hatalmak megosztását a közigazgatási bírászkodás indokolására, amint ezt dr. Dell'Adami sokat ócsárolt dolgozatomból tudhatta volna, ha figyelmesen elolvassa.

Fogadja szerkesztő úr kiváló tiszteletemet.



## A közigazgatási enquête.\*

### I.

#### *Az enquête természete.*

Hobbes szerint „A szavak a bölcs emberek játék-pénzei; csak számítanak velök; de a bolondok kész-pénznek nézik.” (Leviathan Cap. IV. de Serm.) E mély értelmű mondás szerint egészen feleslegesnek látszhatik a belügyminiszter által 1880 évi november hó 21-ére egybehívott értekezlet tudományos méltatását az ankét elnevezés jogosultságának kérdésén kezdeni. S mégis így kell cselekednünk.

Vajudó közigazgatásunk fölött 9 főispán, 12 megyei főtitkár és 12 országgyűlési képviselő hivatott egybe, nem annyira diagnózis-tétel, mint az alkalmazandó gyógykezelés megvitatása végett; a közigazgatási szakférfiakhoz intézett kérdések súlypontja ugyanis nem az állapot konstatálásra esik, hanem a teendő reformokra.

Másrészt azonban a belügyminiszter a képviselőházban kilátásba helyezte a tanácskozmányt; tárgyalásai gyorsírói jegyzetek nyomán azonnal közöltettek, most pedig összegyűjtve külön kötetben fekszenek előttünk, mint a „közigazgatás érdekében... egybehívott enquête tárgyalásai”; szóval több jelenség arra mutat, hogy valóban enquête tartása céloztatott, hogy eredményeivel, mint enquête-ével kíván a kormány élni.

A belügyminiszter a közigazgatásnak törvényhozási reformját, vagy — hogy a képviselőházban 1880. febr. 23-án tett nyilatkozata szavait használjam — „annak sok iránybani javítását az ország legkülönbözőbb ré-

---

\* Megjelent a Magyar Igazságügyben 1881.



szeiben a közigazgatással gyakorlatilag is foglalkozók nézeteinek meghallgatása nélkül" nem tudja képzelni. Ezzel a tervezett és foganatosított értekezletnek megadta az enquêtes egyik jellemző vonását, de megadta főleg a publicitással, az enquêtes a másik éltető elemével. *Tehát valósággal a törvényhozást jövőendő elhatározásában tájékoztatni hivatott vizsgálatról, ankétról van szó;* a név nem mellékesen, nem véletlenül használtatik.

*A miniszter nem egyedül a maga tájékozása, hanem a közvélemény, a törvényhozás információja végett tartotta szükségesnek az „értekezletet”,* melynek tárgyalásai nem maradtak a hivatalos akták között, hanem a nyilvánosság elé terjesztettek. Ha csak az előbbi céllozza, az utóbbira nincs szükség. de különösen nem lett volna szükség a parlamenti nyilatkozatra. A miniszter tehát legislatív működése alapjául állítván oda az értekezletet, publicitással vévén azt körül, sőt egyenesen enquêtenak nevezvén, méltán kérdezhetjük, jogosult-e ez elnevezés? Mert ha valóban enquête áll előttünk, a legislaciónnak erkölcsi helyzete azzal szemben egészen más, mintha az csak több, bármi kitünő férfiúnak nézetét foglalja magában a teendő legislatív rendszabályokra nézve.

Az enquête századunk parlamentjeinek információ-nális eszköze. Akkor vétetik igénybe, ha egyes kérdésekről sem a kormány, sem a parlament kitünőbb tagjai nem bírnak maguknak döntő nézetet alkotni, mert tényalapjukat oly bonyolódott társadalmi vagy állami viszonyok képezik, melyek csak a legrészletesebb, az abban forgók közvetlen tanúságára alapított vizsgálatból deríthetők ki.

Az enquêtes a modern államok stethoskopjai; a társadalom szivverését, lélegzését közlik velünk. Tanúlságaikkal a parlament ép oly kevésbé szállhat szembe, amint az orvos nem azzal, amit stethoskopja a tüdőről, a szivről mond. Szabadon méltathatja ugyan, de alapul el kell fogadnia.



Ellenben ahol ily objektív vizsgálat nem tartatik, vagy nem tartathatik, ahol csak *nézetek* nyilvánulnak: ott sok kiváló egyén nézete mindenesetre nyomatékos lesz ugyan, de éppen nem lesz kizárva, hogy maga az alap, melyen a nézetek többsége nyugszik, még ha a legkitünőbb férfiaké is, vita tárgyát ne képezze. *Tényekkel szemben nincs vitának helye, csak nézetekkel szemben.*

Az enquêtes csak ilyen tényeket vannak hivatva konstatálni; de a közigazgatási értekezleten csak másodrendű jelentősége volt a tényeknek; a szakférfiak nézeteinek támogatására szolgáló eszközök voltak; nem ezeket, hanem a *közigazgatási állapotokról alkotott nézeteket akarták a kérdőpontok kitudni.*

A kérdőpontok egyszerű átfutása, de még inkább az adott feleletek, arról győznek meg bennünket, hogy *nem valódi enquêtével van dolgunk.*

Az enquête tényeket akar felderíteni; az enquête csak speciális kérdésekre adhat feleletet; az enquête a lehető legszélesebb alapon ejti meg a vizsgálatot; az enquête az állam által alkalmazott induktív eljárás.

Ilyen volt-e a mi közigazgatási értekezletünk?

E kérdésre határozott nemmel kell felelnünk.

A miniszteri kérdőpontok felteszik mintegy, hogy közigazgatási állapotaink ismertek; csekély számú, nagyrészt a parlament egyik vagy másik házához tartozó férfiú kérdeztetik meg; ezek nagyobb részének annak idején ugyanis lesz alkalma a közigazgatási reformjavaslatokhoz hozzászólni; ezeknek a parlamentből egy külön értekezletbe meghívása a végett, hogy a parlamentet felvilágosítsák, teljesen felesleges; kívülük 12 alispánnak, illetve főjegyzőnek tanúskodása szolgáltatja tehát a parlament tájékozására az anyagot.

Lehet-e ezt enquêtenek neveznünk? Tizenkét törvényhatósági tisztviselő rövid nyilatkozata elégséges-e a parlamentnek a döntő elhatározásához oly kérdésben, melyről a miniszter kijelentette, hogy azt az ország legkülön-



bőzőbb részeiben a közigazgatással gyakorlatilag foglalkozók meghallgatása nélkül megoldani nem lehet?

Közigazgatásunk önkormányzati jellege mellett nem feltűnő-e továbbá, hogy a törvényhatóság nem-tisztviselő elemeiből senki meg nem kérdeztetett? Pedig azt alig állíthatni, hogy a törvényhatósági bizottságokban egyáltalán nem lennének tagok, kik a közigazgatási állapotokat ismerik és az enquêteen megjelenni hajlandók lettek volna.

E 12 törvényhatósági tisztviselőnek s 21 parlamenti tagnak összesen 9 ülésen (november 21-től november 28-ig) tett depositiói, melyek egy 226 nyolcadrét lapra terjedő sovány kivonatban tétettek közzé, volna hát a közigazgatási enquête eredménye?

A gyermekek gyári foglalkozásáról 4 évig, a kőszénről 5 évig, a segélyezési szövetkezetekről szintén 5 évig tanácskozott az angol enquête, s a század elejétől 1852-ig megejtett enquêtek munkálatainak csak tartalommutatója 412 negyedréti oldalra terjed. A francia mezőgazdasági enquête munkálatai 38 negyedréti kötetet foglalnak el. Nem összehasonlítás végett említem e tényeket, hanem csak annak bizonyításául, hogy a kilencedik üléssel befejezett értekezletet az ő 12 nem parlamenti tagjával és 226 lapnyi kis kötetével enquêtenek venni már e külső körülmény miatt is alig lehet.

De legfőképpen nem lehet azért, mert ez ülések legnagyobb része általános elvek fölötti vitákkal telt el; csak elvétve merülnek fel tények. Az enquêtebe hivatnak inkább még meg nem tartott, de fikció útján megtartottnak vett enquête eredményeit discutiálják, ahelyett, hogy maguk tennének tények fölött nyilatkozatokat vagy, mint az angolok mondják, bizonytságot. A mi közigazgatási értekezletünk tárgyalásai oly benyomást gyakoroltak ránk, mintha csak az enquête megtartására kiküldött parlamenti bizottság állna előttünk, mely az ország legkülönbözőbb részeiből még csak egybe fogja gyűjteni a szakértőket; mintha az enquêtenek teendő



kérdéseket vitatnának, nem az azokra adandó feleleteket.

Konkrét kérdések fölött tanukat, szakértőket nem igen hallottunk nyilatkozni; az egész egy parlamenti általános vita képét nyújtotta. Az angolok a kihallgatottakat nyilatkozataikra meg szokták esketni. Ötletnek is furcsa volna, p. o. báró Majthényi Lászlót az 50-es évek francia decentralizációs törekvések szellemében mondott, igen emelkedett, de akadémikus értékű véleményére, vagy Dárday Sándort jogtörténeti magaslatról adott parerejére, vagy Komjáthy Bélát a parlamentárizmus vulgaris mellett kitalált speciesére, melyet a német tudósok parlamentárizmus municipalis Komjáthiánusnak neveznének, hitbe venni.

Az enquêtenek akkor van eredménye, ha mentől speciálisabb. Ámde az 1880. november 21-iki közigazgatási értekezlet felkarolja az önkormányzati vagy hivatalnoki igazgatás, az önkormányzati adózás és a közigazgatási bíráskodás kérdéseit, nem is említve az azonkívül felvetett fontos mellékkérdéseket, mint a közpénzek kezelési módozatát, a közigazgatási bizottságot és még sok mást. Ennyi ügyet lehetetlen behatólag, részletesen tárgyalni, ha tárgyalásunk célja nem általános elvek fölötti vitatkozás, hanem az enquête alá vett kérdésekre az ország legkülönbözőbb vidékein szerzett tapasztalati adatokkal való felelet.

Megyei instituciónk alapjának megváltoztatása egymaga oly nagy kérdés, hogy a parlamentnek, ha elhatározása előtte levő szakinformációra van szüksége, nagyobb apparatust kellene mozgásba tenni, mint itt az összes kérdésekre nézve történt; a 12 megyei tisztviselő, akikből az enquête állt, még ha tényekre kérdeztetett volna is, nem nézetére, oly csekély informacionális anyagot nyújthatott volna, hogy abból megyei közigazgatásunk teljes képét nem nyerhetné a törvényhozás.

Ha a törvényhozásnak enquêtere van szüksége, akkor azt a legrészletesebben, legbehatóbban kell meg-



tartani, nem látszólag; a 12 megyei tisztviselő kihallgatása oly sok kérdésre pedig csak látszata annak, mintha közigazgatásunk műhelyébe tekintettünk volna. Az enquêtes célja az igazság feltárása, hogy a törvényhozás valóban tudhassa, mit s hogyan rendezzen. De ez persze sokszor csak a visszaélések, a hiányok, a bajok feltárása által érhető el. Azért a valódi enquête tartásához erkölcsi bátorság kell, még sokkal nagyobb, mint a szabad sajtóhoz, mert ennek ítéletei ellen különféle appellata, kifogás támasztható, melyek az enquêtes ténymegállapításai ellenében nem foghatnak helyet.

Az enquêtes tényekből akarnak inductiót tenni: a közigazgatási értekezleten mindig csak deductiókat hallottunk; a ülésből 4 általános tárgyalással telt el, összesen 5 maradt tehát a részleteknek; de itt is többször hangoztatták a „meggyőződés“-t, a „hit“-et, a „nézet“-et, mint a közigazgatási állapotok tudomását. Az értekezlet tagjai, nem tanuságot, hanem professio fideit tesznek; s ez nem is lehet másképp, mert a feltett kérdések majd mind általános elvekre vonatkoztak.

Nem enquête volt tehát az értekezlet, sőt szoros szakértekezlet sem, hanem politikai discussio, melyben a szélsőbal, az ellenzék s a kormánypárt két árnyalata, sőt maga a miniszter is politikai szempontokból foglaltak állást, vagy legalább politikai tekinteteket is érvényesítettek a tiszta szakkérdésekben.

Mindezt azért tartjuk szükségesnek hangsúlyozni, mivel újabb időben az úgynevezett enquêtes kormányzatunkban nagyon virágoznak, anélkül, hogy valósággal enquêteszerű vizsgálatokról szólnunk lehetne. Az enquêtes természetére nézve uralkodó nézeteket sajátos módon illusztrálja az egyik értekezleti tag felszólalása, aki *köszönetet mond a miniszternek, hogy az enquêtebe oly egyéneket is meghívott, akik a közigazgatással foglalkoznak*; vagy talán politikai oldalvágás akart lenni e köszönetnyilvánítás.

Államtanács, vagy — a név nem határoz — bármely



rendszeres kodifikáló bizottság nem léte, adminisztratív statisztikánk szervezetlensége, a különböző társadalmi érdekek, mint a mezőgazdaság, ipar, kereskedelem jelenségeinek rendszeres észlelésében levő hiányok, teszik az ügynevezett enquête-ket szükségessé; de azért ne higyjük, hogy e surrogatumokkal elérve lenne az, amit velük pótolni akarunk.

Így a közigazgatási enquêtet is, nem mint ilyet kívánjuk méltatni, mert az annak nem nevezhető; hanem mint a közigazgatás reformjára vonatkozó elvek, nézetek bizonyos összegét. Nagyon sajnáljuk, hogy nem inkább az elsőt tehetjük; hogy a gyakorlat emberei annyit theorizáltak, hogy kevés oly adattal járultak közigazgatásunk gyakorlati menetének felderítéséhez; bár elismerjük, hogy erre a feltett kérdések által mintegy kényszerítve voltak.

Mielőtt azonban a tanácskozmány érdemleges méltatására átmennék, nem lesz tán felesleges az enquêtek kérdését röviden, elvileg vizsgálni; teszem ezt a fentebb mondottak némi igazolásául, miután ott csakis az előttünk fekvő konkrét esetről szóltam.

Az enquête távolról sem oly egyszerű technikus eszköz, a minőnek első tekintetre látszik, a minőnek a mi kormányzati gyakorlatunkban feltűnik.

Az enquête nálunk törvények, kormányzati rendszabályok szakszerű kidolgozását biztosító eszköz.

A miniszter törvényjavaslatot akar az országgyűlés elé terjeszteni, de azt akár annak nagyfontosságánál, akár tárgya ujságánál fogva előbb jónak látja néhány tudós vagy tudományosan művelt gyakorlati szakember bírálata alá bocsátani; 10—20, esetleg még több szakember halgattatik ki akár a kész törvényjavaslat, akár annak főelvei fölött s ez enquêtenek neveztetik.

Ámde az enquêtek célja nem annak kiderítése, amit a szakemberek már tudnak, hanem azé, amit még nem tudnak és szakember létükre sem tudhatnak.

A kiváló tudós a történelem, a statisztika útján



igen sokat tudhat, de a jeles praktikus ennél még többet, jobban is tudhat, mert a viszonyokat az élet közvetlen elevevényében ismeri, csak hogy nincs oly kiváló praktikus, aki egyénileg az összetett életviszonyok egészére, minden részletére ily tudomással dicsekedhetnék. Az enquêtes segítenek e bajon. A tudóst összeköttetésbe hozzák az élettel, a gyakorlat emberét az egész, a teljes élettel.

A mi enquêtejeink többnyire abból indulnak ki, hogy néhány szakember már mindent tud. Az angol enquêtes ellenben, a melyeket más népek is mintául vettek s többé-kevésbé követtek, a szakemberek felvilágosításaira célzó intézmények, melyekben a felvilágosításra a társadalom legegyszerűbb, a szocialis létra legalsóbb fokán álló emberek is nemcsak alkalmas, de nélkülözhetetlen közegeknek fogadtatnak el.

Látszik ez az angol enquêtes alakításában. A parlament egyik vagy másik háza vagy a királynő rendszert 15 tagból álló bizottságot küld ki, hogy egy bizonyos kérdésre (pl. mi az oka az indiai éhségnek, a szén drágaságának, a vasúti szerencsétlenségeknek) a szükséges vizsgálatot megejtse, kihallgatásokat eszközöljön, adatokat, okmányokat gyűjtsön, szóval a lehető legteljesebb materialét állítsa össze, melynek alapján a feltett kérdés eldönthető.

De a szakemberekből álló bizottság csak a kérdésre van hivatva; a feleletet a tanuk adják. A különösen meghívottakon kívül mindenkit tanuságra bocsátanak, aki vallomást tenni akar, s csak e nagyszerű eljárás után, mely néha a helyszínén, az ország különböző részeiben, szemlékkel is összekapcsoltatik, ad az enquête-bizottság véleményt; sőt ezt sem mindig, amennyiben a kérdést eldöntésre érettnak még nem találja.

Az enquête-bizottság főfeladata tehát a kérdések feltétele (ezek azonban nem állapíttatnak meg előre, hanem az egyes tanuk nyilatkozata szerint változhatnak), továbbá az alkalmas tanuk kiszemelése, kihallgatása,



a vallomásokban ellenmondások szembesítés útján való megoldása. Mindehhez, de még inkább a vallomások útján nyert anyagnak feldolgozásához, az ítélet kidolgozásához, nagy szakértelem kell ugyan; de azért az enquête súlya nem a bizottságban, hanem az általa kihallgatott tanukban, azok nagy számában, a kihallgatás közvetlenségében, nyilvánosságában stb. rejlik ép úgy, mint a bírói ítélet helyességére mindig a tényalap helyes megállapítása döntő.

Enquêtejeink legtöbbszörében tehát éppen az hiányzik, ami az angolokéban a fődolog; míg ezeknél a tényállás kiderítése a fő, addig bennünket a tényállás nem igen aggaszt, mi ítéleteket akarunk.

Kétségkívül vannak számos törvényhozási teendők, melyeknél a tényállás nem kétséges s nehézségre csak az ad okot, mily állást foglaljunk el a statisztika vagy a nagyon egyöntetű tapasztalás folytán ismert állapotokkal szemben. Igen sok esetben a statisztika, a hivatalokban felgyűlt adatok (pl. a perekben *állandóan* mutatózó jelenségek) feleslegessé teszik az angol mintájú enquêteteket. Ily esetben nagyon helyén levők a nálunk divatba jött „enquêtek“.

Az is kétségtelen, hogy az angol parlamenti enquêtek sok esetben tényleges viszonyok kipuhatólására sem szükségesek, sőt, hogy írásbeli kérdőívek útján, melyek lehetőleg az ország minden vidékén szétosztatnak s betöltve egy központi hivatalba visszaküldetnek, az enquêtek célját inkább elérhetni. Az írásos enquêtek fényes eredményeként szokott említetni a siker, melyet Hunter, a bengali statisztikai hivatal főnöke elért, ki írásbeli kérdések útján azt tudakolta ki, az egyes járáásokban az aratás utáni gabona-árnak milyen magasságából lehet következtetni, hogy az új aratásig a gabonaár annyira emelkedni fog, hogy a szegényebb sorsúak ez árakat megfizetni képtelenek lesznek. Az így nyert feleletekből előre megállapította az 1873-iki éhség bekövetkezését.



Számos parlamenti enquête eredmény nélkül foglalkozott e kérdéssel, míg Hunter írásbeli eljárása a célt teljesen elérte, a kitudni akart tényeket konstataálta, az eredményt belőlük levonta, s az 1873-iki, Hunter által megjósolt éhség volt eddig az első, melynek borzalmait az indiai kormányzatnak elhárítani sikerült.

Ahol azonban a tények bonyolultak, ahol azokat elfogultság, érdek, tudatlanság elhomályosítja, ahol az adatokhoz nehezen lehet férni, ahol az így tisztázott tényekből a következményeket megvonni bajos: ott csak az angol enquêtek nagyszerű apparatusa ígér sikert; ezeknek lényege pedig abból áll, hogy 10—15, a társadalmi és politikai kérdések valamelyikében kiváló szakférfiú bizottságba egyesíttetik s ez azután mondhatni a társadalomnak egész azon részét, mely a vizsgálat alá vett kérdés által érintetik, kihallgatja. De lehetséges-e a társadalom egy nagy rétegét kihallgatni? Betűszerinti értelemben bizonyára nem; de lényegileg véve igen, ha a bizottság lehető nagyszámú egyént idéz maga elé s tárgyalásai nyilvánossága és rögtöni közététele által mindenkinek módot nyújt a megjelenésre, a fölszólásra, a rectificatióra.

Az enquête tehát a szoros megmérésre nem alkalmas tényeket akarja konstataálni s az állam elhatározásait inductiv alapra fektetni; minek az összes emberi gondolkodásra való nagy befolyása önként következik, az állam lévén a leghatalmasabb tényező, mellyel akarva nem akarva a legtöbb embernek számolnia kell.

De másrészt az enquête az egész társadalomhoz fordulva, az egyeseket a közület munkájában való részvételre hívja fel, nyilvánossága által a közügyeket valóban közösekké téve, a közhatalom megoszlására is nagy befolyást gyakorol.

Az enquête tehát valódi, teljes alakjában épen nem egyszerű kormányzati eszköz, de jelentősége a tudománynak nyújtotta szolgálat által sincs kimerítve. Az enquêtekben sokkal több rejlik. A népek s általuk az



emberiség összgondolkodása nyer reális alapot, a nagy közkérdések meddő, elvont vitája helyébe a való tények mérlegelése lép; előttük az emberszerető utópiának ép úgy meg kell hátrálniok, mint a tényleges viszonyok állítólagos hatalmával takaródzó önzésnek.

De az enquêtek, ép úgy mint a szabad sajtó, az államhatalmat politikailag is kivetköztetik merő uralmi jellegéből s a hatalom birtokát a belső igazoltsághoz kötik; csak szabad népeknél van az enquêteknek igazi talaja. Másrészt a politikailag nem jogosult osztályokra az enquêtek a szavazatjoggal majdnem egyenlő jelentőséggel bírnak, hanem is a formális hatalmat, mindenestre a nyomatékot, a befolyást illetőleg.

Az enquêtek szervezetük, eljárásuk, a felvett kérdések terjedelme és fontossága tekintetében igen különbözők lehetnek, amint ezt az enquêteügy irodalma kifejti. (L. *Cohn* Ueber parlament. Untersuchungen in England. 1873. A Verein für Socialpolitik irataiban 1873. évfoly. — *Neumann* véleményét a gyári törvényhozásról ugyancsak az egylet iratai közt (1877-ből): *Das Verfahren bei Enquêten über sociale Verhältnisse. Drei Gutacht. von Embden, Cohn, Stieda, Ludlow*, továbbá *Carlo Ferraris* Saggi di econ. stat. e scienza dell'amministrazione). De tulajdonképeni enquêteről csak akkor lehet szó, midőn a közállapotok bonyolult tényadatának a társadalom közbejöttével való megállapítása a fő, az első feladat; a törvények előkészítésére szolgáló egyéb módok, bármily fontosak, bármily szükségesek legyenek, az enquêtek nevére igényt nem tarthatnak s eredményeikre nem szabad úgy hivatkozni, mint az enquêtek megállapítására.

Így tehát a közigazgatási enquêtet szakemberek értekezletének fogadhatjuk el. A tárgyalások hivatalos gyűjteménye szerfölött összevont; ez mentsen ki, ha egyik-másik tag véleményét netán helytelenül fogtuk volna fel.



## II.

*Társadalmunk ereje és a közszolgálat követelményei.*

Az értekezleten az oroszlánrész a centralizáció és decentralizáció kérdésének jutott, vagy mint mások formulázták: az önkormányzatnak és hivatalnoki igazgatásnak. Legtöbbsen a tisztviselők választásában és a miniszteri kinevezésben látták közigazgatásunk reformjának súlypontját.

A közigazgatási gyakorlat emberei tudós vitákba bocsátkoztak az alkotmányosság, az önkormányzat lényege, a közhika kérdései felett; csak kevesen tartották fenn az irányadó szempontot, hogy a közigazgatásnak először is nagyon mindennapi feladata van: a nemzet életének rendes, szabályos menetét az ország minden zugában biztosítani.

Szabadság, alkotmányosság, önkormányzat, magas fokú nemzeti közerkölcs a legmagasabb pontok, melyekre valamely nép emelkedhetik, de oda alap, lépcső kell, mit a rendes közigazgatás biztosít. E nélkül e magas célokra törekvés álmokép utáni kapkodás. Már Bodin, ki pedig oly magasztosan fogta fel az állam végcélját, megírta: „Non poterit tamen Respublica diu stare, si deseratur ab iis actionibus quae in civium salute tuenda, in jure dicundo, in alimentorum caeterarumque rerum ad vitam necessariorum assidua in rectione versantur; perinde ut mens sublimarum rerum contemplatione abrepta, corpus ipsum famae ac siti languere aut vigiliarum studio enecari patiatur.” — De Republica. 3. edit. p. 10.

Bár „egyedül az adminisztrációnak és az adminisztráció útján nyerendő érdekek, álláspontjára” helyezkedett volna mindenekelőtt az értekezlet. Ebben lett volna a főérdeme, nem, mint Majthényi vélte, hibája.

Minden intézménynek, így a közigazgatásnak is, megvan saját célja, s megvan hatása főcélján kívül az összelet több részeire is. Ha a közigazgatás rendezésé-



ről, reformjáról van szó, lehet-e józanul más célt fontosabbnak tartani, mint éppen a közigazgatását? Nem az volt az értekezlet hibája, hogy azt nagyon is előtérbe helyezte, hanem éppen ellenkezőleg az, hogy e főcél nagyon is háttérbe szorult, legalább öntudatosan kevés értekezleti tag által állíttatott előtérbe. *Tibád* volt különösen az, ki összes érvelése alapjaként határozottan a közigazgatás sajátképi célját állította oda, mint a közigazgatási reformokban irányadót.

Az egyik nézet szerint a közigazgatás rendezésénél az alkotmányi tekintetek lehetnek egyedül irányadók, a másik a közvélemény követelményeit tartja döntőnek, a harmadik a magyar nemzeti szupremácia fenntartását; sőt irányadó szempontnak jeleztetett még nemesi középosztályunk pusztulásának megakadályozása is közigazgatási hivatalok viselhetése által.

Az alkotmányi tekintetek alatt az abszolutizmus elleni védelem és a magyar állam önállósága értetik az osztrák szövetségessel szemben. Kétségkívül nagy, mindenek fölött álló tekintet. De lehet-e ezt a közigazgatás útján elérni? tűzhető-e ilyen cél direkt közigazgatási föladatúl? A közvélemény követelményei semmiképen sem mellőzhetők anélkül, hogy döntőknek tarthatnók, főleg midőn alattuk sokhelyt a megyékben eddig uralkodott klikkek is rejtőznek. A nemzeti szupremácia még a legjogosultabb kiindulási pont, ha nem egyoldalúan, a közigazgatás művelődési missziójától vagyis tulajdonképeni céljától elválasztva állíttatik oda. Hisz az állam a közigazgatása által a jót, rendet, a biztosságot, a művelődést sohasem nyújthatja teljesen kozmopolitikus extractumban, azon mindig meglesz valamely individualis nemzeti jelleg. A legfonákabb kiinduló pont az, mely a középnemességünket közigazgatási hivatalok által véli az enyészettől megóvhatni. (Kubiczának vissza nem utasított érvelése szerint úgy látszik, b. Majthényi L. fejezte ki a nézetet.) Fonák nemcsak azért, mert a közigazgatás egy osztály érdekének eszközévé tétetik — amit ez osztály multjára, államiságunkra való tekin-



tettel még védeni is lehetne —; de fonák e kiinduló pont azért, mert vele az elérni kívánt cél meg nem valósítható. Egy osztály romlása az összesen sem sok közigazgatási hivatallal meg nem akadályozható, sőt valószínűségi vétek ez osztályt helytelen irányban még törvényhozási úton is megerősíteni; ez osztály regenerációja, melyben hiszünk, az új társadalmi és gazdasági viszonyokhoz való alkalmazkodás mellett lehetséges, de nem azzal egyenesen ellenkező irányban, mit a közigazgatásnak jelen rendszere s annak fenntartása csak előmozdítana.

Ily szempont nem segítene a középnemességen s lehetetlenné tenné a közigazgatás helyes szervezését, mint Kubicza és Lónyai János is hangsúlyozták, előbbi egyenesen kimondva, hogy a választási rendszer társadalmunk helyes fejlődésének egyenesen gátja.

A belügyminiszter állásfoglalása e kérdésben b. Majtényi részén, bár némi frontváltással, valóban meglepő.

Az alkotmányi tekintetek nem kevésbé veszélyesek, ha egyoldalúan állítatnak előtérbe.

Minden közigazgatásnak alkotmányosnak kell lenni, e fölött természetesen vita sem lehetséges; de a legnagyobb hiba a közigazgatás főfeladatát alkotmányi, magas politikai célok elérésében keresni, szervezetét, működését ezek szempontjából rendezni. Miként a bíróság, úgy a közigazgatás is az államnak minden politikai változások között állandó alapját képezi.

Ezt nem tudják, nem akarják a pártok felfogni.

Nem úgy értjük ez állandóságot, mintha a más elveket képviselő pártok uralomrajutásával s a legislatio irányának megváltozásával a bíróságok és a közigazgatás működése is meg nem változnék; hisz ez a törvényhozás fölényének tagadása lenne; a bíróság más igazságot szolgáltat ki a legislatio más és más állása szerint, amint a közigazgatás szabadkereskedelmi vagy védvamos, az egyéni szabadságnak kedvező vagy azt megszorító, felekezeti vagy közömbös irányú lesz az állam



legislativ elveinek változása szerint. De igenis állandó kell, hogy legyen nemcsak a bíróság — ez ma már nem controvers — hanem a közigazgatás is annyiban, hogy ne szerepeljen az állam életének magaslatán folyó küzdelmekben, a hatalomérti versenyben, mint eszköz.

Ezt ma már átlátják Amerikában is, hol az elnöki szervező hatalom, a kinevezési jog, oly sokáig jutalmazási eszköznek tekintetett, mellyel a rendelkezési alapok s egyéb módok hijában lévő elnök korteseit kárpótolta. Amerikában, hol az állami adminisztrációt félvállról vélték tárgyalhatni, mert hisz ez az egyéni kezdeményezés, a self-help hazája.

Bíróság és közigazgatás a politikai anyagcsere által egészben véve nem érintett állami alakok; legalább kellene, hogy azok legyenek. Életnedvek tekintetében ugyan mindig a politikai küzdelmek eredményeitől függenek; de működésükben az államnak állandó, a politikai, pártváltozásoktól független örök eszméjét képviselik. A bíró a justumot, a közigazgatás az aequumot; az első a szerzettet biztosítja, az utóbbi újabb szerzésre, újabb haladásra képesít.

Állam, melynek nincsen pártatlan bírósága és közigazgatása, vagy még nem állam, vagy már nem az; erőtlen, látszólagos életet élő jelenség, bármily tündöklő sikerekkel dicsekedhessék is egyes téreken. Mikor a legfőbb polcon, a parlamentben, a kormányba, a fejedelemben nincs meg a természetes, a szükséges erő, akkor szokott az állam az igazságszolgáltatáshoz, a közigazgatáshoz folyamodni, tőlük rendeltetésükkel ellenkező szolgálatokat kérni és erőszakkal is szerezni.

Az állam közigazgatása által tartja fenn s fejleszti a nemzeti eszmét, emel jólétre, műveltségre, közérkölcsekre, ez által gyűjti egybe az egyéni erőket pénz- és hadügyben. Ezek az állam örök feladatai, melyekkel az állam- és alkotmányformák változásának, de különösen a pártok uralmi törekvéseinek nem szabad ellentétbe helyezkedni; nem szabad az általános emberit és a vele szemben egyénies nemzetit, az állam életének



e legfőbb iránypontjait a múlt életformáknak alárendelni.

A közigazgatás öncélt képvisel, amint öncél a nemzet, melynek továbbfejlődése tekintetében döntő fontosságú, mert a legkisebb emberi agglomeratiókat is felölelő és irányzó organuma; a közigazgatás rendezésében nagyon is helyén van tehát „egyedül az adminisztráció és az adminisztráció útján kielégítést nyerő érdekek” alapjára helyezkedni s azt nem a magas politika, a pártkérdések szempontjából tekinteni.

Az enquête fő vitapontját képezte, vajjon az önkormányzati vagy hivatalnoki alapon szerveztessék-e közigazgatásunk.

A kérdés sok oldalról, helyesen világítottatott meg, de a hirlapi és hivatalos közlések inkább az akadémikus, a tudós vita, mint a gyakorlati tárgyalás benyomását hagyják hátra az emberben.

A kérdés mindenekelőtt nem szedetett szét részeire.

Az önkormányzat kérdése sokat foglal magában, s általánosságban reá felelni lehet ugyan, de a feleletnek a gyakorlati államférfiú hasznát nem fogja vehetni; mert nála nemcsak az elv bír fontossággal, hanem kiválólag a részletek, az elv konkrét alakja.

Az önkormányzat szabályalkotás, az önkormányzat intézés és tényleges igazgatás, a mindennapi folyó ügyek ellátása, az önkormányzat ellenőrzés, az önkormányzat szakértői funkció, az önkormányzat adókivetés, az önkormányzat szervezési teendő hivatalok felállításánál és betöltésénél, sőt az önkormányzat egyszerű mechanikus, külső működés is, pl. a tűzoltási, a polgári rendőri, a nemzetőri teendőknel.

Vajjon e különböző, de az önkormányzati tevékenység összes mozzanatait ki nem merítő funkciók ki által és mily módon való gyakorlása iránt lehet-e gyakorlatilag értékesíthető feleletet adni, ha feleletünk általánosságban tévedez?

Ha a különböző államokat tekintjük, az önkormányzati és a centralisztikus elvnek legbonyolultabb



kombinációit fogjuk találni. Kizárólag önkormányzati alapon szervezett közigazgatása nincs egy államnak sem, amint megint tiszta adminisztratív centralizáció sem létezik sehhol. Az elsőt tán bizonyítani sem szükséges; a pénzügyigazgatást, a postát, a rendőrség végrehajtó szolgálatát nincs nemzet, mely önkormányzatilag igazgassa. De ép úgy nincs tiszta centralizáció. Franciaországot szoktuk a centralizáció tipikus alakjának tekinteni; ámde ha nem a látszat, hanem a való vezérel bennünket, Franciaországban s a mintájára alkotott közigazgatási szervezetekben nemcsak tiszta centralizációt nem fogunk találni, hanem igen tisztességes mértékű önkormányzatot is.

Nem szólok a megyei és községi tanácsok szoros helyi jellegű hatásköréről. Csak két pontot emelek ki: Franciaország három fő egyenes államadója, körülbelül évi 300 millió frank összegben, a megyék arrondissementok a községek által vettetik ki; Franciaország 36.000 községében a polgármesteri (maire) és polgármesterhelyettesi tisztek nobile officiumként láttatnak el a legkisebb községtől kezdve a százezernyi lakosságú nagy városokig.

E két tény, ha az elsőnél az adónak, még pedig állami adónak nagyságát, melynek kivetése az önkormányzatra bízva van, figyelembe vesszük; ha a másodiknál a polgármesteri tiszttel terhességét, a vele járó nagy felelősséget tekintjük: gondolkodóba eshetünk a fölött, vajjon méltán vagyunk-e oly nagyra még ma is önkormányzati tulajdonságainkkal. Annyit azonban mindenesetre bizonyít, hogy még Franciaország centralisztikus közigazgatási szervezetében is nem jelentéktelen láncszemeket képeznek bizonyos önkormányzati ténykedések, és hogy az önkormányzat és centralizáció nem a vagy-vagy egyszerű logikájával oldható meg, hanem nagyon is részletes ténykérdések méltatásán alapuló feleletet kíván.

Olaszországnak francia mintára szervezett közigazgatása van. Általános jelzővel azt is centralizáltnak,



hivatalnoki és nem önkormányzati természetűnek kellene nevezni. S ime mégis az önkormányzat minta-államának gyermeke, Lord Derby (Economist 1879. október 11-iki számában, idézve Ferraris Saggi-jaiban 473. l.) magasan Anglia felett állónak mondja azt főleg a városi és községi önkormányzat tekintetében, s annak megközelítését Angliában csak remélni is, egyelőre merész dolognak tartja (is perhaps too much to hope for), mert ebben az olasz rendszerben a főurak vállalkoznak községi előljárói, polgármesteri teendőkre s a millionáriusok büszkéek, ha megyefőnökök lehetnek.

De nemcsak a kérdés volt nagyon synthetikus, a feleletek is nagyrészt ilyenek.

Közigazgatásunknak nem ugyan számszerű, de igen is egyes jellegzetes tényekkel illusztrált statisztikáját hasztalan keresnők az értekezésben; felesleges is lett volna a hivatalos úton írásbeli összeállításokból megtudható adatokat (pl. hány megyei tisztviselő végzett jogi tanulmányokat, hány él egyedül hivatala után, hánynak van birtoka) az enquêteben kérdezni, amint-hogy másrészt helytelen lett volna a megye kormányzó embereitől teljesen elfogulatlan ítéletet várni az általuk vezetett közigazgatásról. De lehetett és kellett volna tisztább képet nyújtani ezen kérdésekről, melyek a közvéleményt nem ok nélkül foglalkoztatták. Akárhogy vegyük is a dolgot, a sikkasztásoknak oka a megyei igazgatásban, tán csak mégis nem egyedül az egyének véletlen rossziaságában, hanem bizonyos általános okokban, a közigazgatási, a társadalmi szerkezetben is rejlik. Az értekezlethez intézett kérdések nem tették szükségessé e főcélunk szolgáló feleleteket, pedig csak ilyenek alapján lehetne az önkormányzati és hivatalnoki igazgatás sorsa fölött alaposan határozni.

*Nézetem szerint önkormányzatunk mai alakjának sorsára nézve döntő kérdés az, életfenntartási eszköz-e a törvényhatósági hivataloskodás? életpálya-e, mely az illetőknek kenyeret ad?*

Önkéntelenül, ösztönszerűleg a választás vagy a ki-



nevezés alakjában formuláztatik önkormányzatunk jövőjének kérdése; és noha az e jelszavakhoz fűzött következtetések gyakran nagyon is távol járnak attól, amit mi a kérdés sarkpontjának tartunk; noha látszólag nem is gondolnak az életpályával, az életfenntartási eszközzel, a kenyérkeresettel: valójában az egész formulázás azért ilyen, mert annál öntudatlanul is az életpályára kell gondolnunk. *Kubiczának* idevonatkozó, többet sejtető, mint mondó nyilatkozatai; *Sándor Béla* határozott kijelentése, hogy ma már a közigazgatási hivatal is életpálya; *Horváth Lajos* egyenes parallelája, hogy a közigazgatási pálya is olyan állandó legyen-e, milyen 1870. óta a bírói; a külső forma, a választás vagy kinevezés mögött: nagyon is reámutatnak a dolog lényegére.

A kinevezés hívei látszólag az állam számára akarnak garanciákat, hogy a közhatalom az ennek bizalmát bíró közegekre ruháztassék csak; a választást pártolók csak az egyes helyi népagglomeratiók választása által vélik biztosíthatni a nemzet befolyását törvényei végrehajtására.

E főlészín alatt azonban egészen más, hatalmas, ellenálhatatlan erővel működő tényezők rejlenek. A kinevezés híveinél annak érzete, hogy a közhivatalokra a társadalom önerejéből nem bír többé közegeket állítani; hogy a társadalmunk középrétegeiben a közhivatalokra való kiképződésre és e hivataloknak minden pénzbeli ellenszolgáltatás nélkül való ellátására nincs meg a fölös jövedelem; hogy a közhivatal életpálya, melynek keresését a kellő elem részéről csak akkor várhatni, ha azon a boldogulás a választás esélyeinél biztosabb alapra fektettetik.

A választás zászlóvivői ellenkezőleg minden áron meg akarnák akadályozni, hogy a közhivatal a társadalomtól független életpálya legyen, mert ebben a nemzet élő öntudatának csorbulását, önrendelkezésének feladását látják a végrehajtás terén. Ha a hivatal életpályává lesz, a közhatalom döntő fontosságú része, a



törvényeknek érvényre juttatása, a nemzet helyi agglomeratioiról a kormányra, illetőleg az existenciája biztossága által a társadalomtól elzárt hivatali testületre száll.

Alapjában azonban nem annyira az előtérbe helyezett nemzet, mint inkább az egyesek individualításának féltékeny dédelgetése, néhol helyi érdekcsoportok célzatai képezik a választási rendszer kulcsát, mellyel a közhivatalnak életpályává tétele legkevésbé sem egyeztethető össze.

Bármint forgassuk az önkormányzat kérdését, annak súlypontja mindig a tisztviselőre fog esni. Hazai közvéleményünk helyesen látja az önkormányzatot a tisztviselők sorsához kötve; csak abban téved, hogy a kinevezést illetőleg a választási hatalom áthelyezése vagy jelen állapotában való meghagyása által már eldöntöttnek hiszi az ügyet.

*A választás hibeinek mindenekelőtt arról kellene maguknak számot adni, hogy mi a választás?*

A választás a közéletben a szuverénítás nyilvánulási módja vagy organizatórius eszköz. Minő szempontból pártolják hívei? Disjunktív ítélet alakjában alig kapnánk e kérdésre feleletet; de azt hisszük, nem sok ellentmondással találkozónék azon tétel, hogy a választási és kinevezési rendszer hatalmi kérdés a kormány és a társadalom között. Mint ilyen azonban már eldöntött; közigazgatásunk rendezésében már túl vagyunk azon kérdésen, a kormányé legyen-e a hatalmi versengésben a túlsúly?

A kormánynak annyi hatalma ma is van, hogy candidationalis joga s egyéb törvényes eszközök segítségével a választott tisztviselőkkel is képes a társadalom egyes törvénytelen törekvéseivel szembeszállni; a közigazgatás rendezése nem ez elemi céllal foglalkozhatik, s a választott tisztviselők dacára is bírtunk annyi önuralommal, hogy a részek elismerték az egésznek túlsúlyát, hogy a megyék a kormány fölé kerekedni nem akartak, nem tudtak.



A közigazgatás rendezésében ezen elméletileg igazolt s 14 évi parlamentarizmus kormányzatunk gyakorlata által kétségen felül a helyezet tétel fait accomplinak tekinthető.

A közigazgatási organizáció ügyét e hatalmi kérdéssel összebonyolítani valóságos anachronizmus; pedig a tisztviselőválasztásnak legalább a megyékre nézve nem mint organizatórius módnak, hanem mint hatalmi emeltyűnek van manap már csak értelme. Igaz ugyan, hogy a hatalmi kérdés, ha nem az vitás, kinek részén legyen a túlsúly, sohasem tűnik el az állam életéből, mert a hatalommegoszlás a végrehajtás terén a kormány túlsúlyának elismerése mellett is mindig aktuális jelentőségű. A kormány túlsúlyának elismerése dacára mint hatalommegosztási rendszabály szerepel a belga bíróságok és megyei tanácsok candidationalis joga a bírói hivatalokra, a porosz Kreisseausschuss-é, a Landrathra, a francia kisebb községek — departement, arrondissement és canton székhelyein a kormány nevezi ki a maiereket — maire-választási joga. De midőn a hatalommegosztási törekvések jogosultságát a közigazgatás terén elismerjük, nem felejtjük el a főcélt, hogy mindenekelőtt a közigazgatást akarjuk rendezni, s hogy tehát mindent félretéve, először is azt kell vizsgálnunk, mit kíván ez. Ha vizsgálatunk eredménye a közigazgatás sikerességét biztosító intézményeket csak a kinevezési rendszerben ígérne, de az egyszersmind a kormány hatalmát félelmesen nevelné; ekkor kellene a túlságos hatalom ellensúlyozására gondolni, de nem előbb, mintsem az elsőre nézve megállapodtunk.

Ha tehát az önkormányzati tisztviselők sorsa a döntő az egész önkormányzatra nézve, s ha a tisztviselők fölött másként nem dönthetünk, mint annak a kérdésnek megfejtése által, kenyeröket keresik-e a tisztviselők hivataloskodásuk által vagy nobile officiumot teljesítenek-e, szükségképen azt kell vizsgálnunk a) minő természetű a közigazgatási hivataloskodás a megyékben, lényegesen különbözik-e más közszolgálati ágak



hivataloskodásától? *b)* teljes odaadást, a tisztviselő egész erejének, összes tevékenységének kifejtését teszi-e szükségessé a törvényhatósági szolgálat? s ha igen, *c)* vannak-e társadalmunkban oly elemek, melyektől ily szolgálatot várhatunk, anélkül, hogy az reájuk életfenn-tartási eszköz is lenne?

Igy formulázott kérdésekre, azt hisszük, oly egyhangú feleletet nyerünk, minőt közügyekben ritkán remélhetünk és ez a jelen esetben, akár társadalmunkat, akár önkormányzatunkat tekintsük, egyformán sajnos; mert a felelet abban lesz egyhangú, *hogy társadalmunkban hasztalan keresünk elemeket, melyek a közigazgatást nobile officiumként kezelhetnék.*

Az alispáni, a szolgabírói, jegyzői hivataloskodás, hogy feladatának megfeleljen, manap a teher, a megkivántató készség és jellem tekintetében miben sem különbözik a többi közszolgálati ágaktól. Ép oly bizonyos, hogy csak mellékesen hivataloskodni a főbb hivatalokban egyedül a közszolgálat hátrányára lehet. Hasztalanul akar a megyei „tisztviselő” nevében is a hivatalnoktól különbözni.

A törvényhatósági tisztviselő a mai munkabeosztás mellett nagyszámú feladatait tekintve, akarva nem akarva, állandóan bureaujához van kötve vagy körútatkat tenni kénytelen. Adó- és katonai igazgatás, községek ellenőrzése, közlekedés, egészségügy, ipar- és rendőri ügyek, közoktatásügy, ahogy ma a törvényhatósági tisztviselők között felosztvák, másként mint rendszeres, bureaukratikusan formákkal nem intézhetők. A legbizonyosabb azonban az, hogy akik a törvényhatósági tiszteket viselik, csekély kivételekkel életfenn-tartási célból teszik; sőt az előkészíttség a hivatalok legnagyobb részére nem lévén törvényszerű kellék, a közigazgatási szolgálat sok esetben a társadalmi állásukból kiesett, közigazgatási előképzettséggel nem bíró elemek menedéke.

Ha tehát ennyire világos a feltett kérdésekre a felelet, s ha e feleletből szükségkép a kinevezési rendszer s



ezzel kapcsolatban egy nagy, az egész országot átölelő concretalis hivatalnoki státus következik, rendszeres fizetésekkel, nyugdíjjal, fokozatos előléptetéssel, miért is vetettük fel az egész kérdést? Miért nem vallottunk szint egyszerűre, hitvallást téve a centralizáció mellett és az önkormányzat ellen?

Azért láttuk szükségesnek a kérdést így feltenni, mert a választási rendszer tarthatatlansága csak így lesz kézzelfoghatóvá és, amire különös súlyt fektetünk, a kinevezési rendszer egyoldalúsága csak így helyezhető kellő világításba.

Amily tarthatatlannak tartjuk a tisztválasztási rendszert a megyei igazgatásban, épúgy nem nyughatunk meg abban, ha a kinevezési rendszer hivei között még azok is, akik az önkormányzat fenntartását óhajtják, de annak elvét a tisztviselők tekintetében teljesen feladhatónak, sőt feladandónak vélik, a megyegyűlések hatáskörének tágításában keresnek érte kárpótlást.

De mindez az életpálya kérdésén sarkal.

Ha a közigazgatási szolgálat életpálya, még pedig nagy előkészület, magas szellemi minősítést kívánó életpálya, akkor lehetetlen, hogy azok, akik egész sorsukat a közigazgatási pályához kapcsolják, azt a periodicus választás kockájára tegyék.

A választási rendszer lényege pedig a periodicitas, ebben van legfőbb előnye, ebben egyedüli correctivuma.

A választási rendszer hivei, eloszlatni akarván a közigazgatási szolgálat követelményei és a választás természetes következményei közötti nagy ellentétet, különböző correctivumokat ajánlanak: szigorú qualificációt, a 6 évnél hosszabb tartamot, ha ennek leteltével a tisztviselő újra megválasztatik, bizonyos mérsékelt nyugdíjat (gr. Csáky Albin pendítette meg ez eszmét), sőt akadtak az élethossziglani választásnak is szószólói.

E javaslatok azonban nem konkrétivumai a választásnak, mert lényegéből forgatják ki.

E javaslatok továbbá önkénytelenül beismerik, amit nyíltan tagadnak, hogy a megyei szolgálat élet-



pálya; mert ha nem életpálya, hogyan merülhet fel az élethossziglani választás, hogyan a nyugdíj gondolata?

Ámde a választás a közszolgálat követelményeit ki nem elégítik, ha még oly szigorú kvalifikáció állíttatik is fel, mert a választás csak megyénként történhetvén, a rendelkezésre álló anyag helyenkint szerfölött korlátozott leendő; másrészt meg az egyesek előmenetele nem az egész ország, hanem egy-egy megye szűk területéhez lesz kötve. A választási rendszer csak a megyék területéhez fűzve gondolható; így azonban megköti a megyéket és az országot a kellő egyéneknek a kellő helyre állításában.

A kinevezési rendszer szükségképi folyamánya, hogy amellet nagyban és egészben az egész ország vehető alapul a közhivatali személyzet elhelyezésénél, oly előny, mely egymagában rendkívüli nyomattékkal bír. *Bacsák* e részbeni megjegyzése sokkal fontosabb, mint tán első tekintetre látszik. Helyesen mondja ő, hogy nemcsak a megyék között egyenlőtlen az intellectualis erők felosztása; ép oly rossz következményű e tekintetben a hivatali személyzetnek megosztása a megyék s a minisztérium között is. A miniszteri hivatalnokok a központi bureauban nyerik összes képzettségüket s a vidéket egyáltalán nem ismerik. Ámde e fonák helyzet is a legszorosabb viszonyban van a mai helyi választási rendszerrel.

A kinevezési rendszer e részbeni előnyét a választási rendszer hivei nemcsak elismerik, de a helyhez kötöttségre súlyt fektetnek; a helyi emberek helyi ismeretével érvelnek a közigazgatás országos szervezése ellen (így *Gyarmathy*). Mintha Magyarország annyira elűtne a többi művelt államoktól; mintha Franciának, Poroszországnak nem lennének helyi különbségei, helyi viszonyai; mintha az éles idegen szem nem bírná a helyi viszonyok jelentőségét, még pedig nem egyszer gyorsabban, tisztábban felfogni, mint a helybeli.

Amint a képzett, gyakorlott gazda a legkülönbö-



zőbb vidéken hamar tájékozza magát, noha a gazdaságban a helyi faktorok döntő fontosságúak: ép úgy és még inkább képes lesz arra a jó hivatalnok a közszolgálat terén, ahol a feladat mindenesetre schematikusabb, ahol a helyi viszonyoknak távolról sincs akkora jelentősége, mint a gazdaságban.

De egészen mellőzve e főfontosságú szempontot, a választási rendszer, a legszigorúbb kvalifikáció felállítása mellett is, ellenkezik a közszolgálat követelményeivel, mert a választás csak periodice képzelhető, s ennél a szolgálatban levők kihagyása fegyelmi vétség nélkül, a nem érdemesek előléptetése, sokkal inkább a rendszerben fekszik, mert a választás szabadságának szükséges corollariuma. A kinevezésnél legalább a hivatalvesztés nem fordul elő másként, mint fegyelmi ítélet alapján.

A periodicitasnak legfőbb hiánya kétségtelenül a közhivatali pálya bizonytalanságában fekszik. Ez előre kizárja a lehetőleg jobb elemeknek e pályára lépését; arra pedig nemcsak a magyar, de akármely állam szegény, hogy az új választásnál kimaradt, szolgálni képes egyéneknek ellátást adjon.

A választási rendszert tehát csak az élethossziglani választás elvével lehet megmenteni.

Ez azonban a legképtelenebb szervezési mód mindannyi között.

Mit mond ez apodicticus ítélethez a történelem?

Hogy csak egyet említsünk a sok közül: a leghatalmasabb, az egész világot átölelő közigazgatási szervezet, a katolikus egyház, nem-e módon választja-e fejét, püspökei igen tekintélyes részét? s melyik közigazgatás vetekedhetik az övével korra, állandóságra?

Igen, de az egyházban a választás szuverénítási aktus. Nem hivatalnokok, hanem egyházfejedelmek teremtetnek általa. A választók testülete szerfölött korlátolt számú tagból áll s a szuverén hatalomnak, mely a választás által létrejön, egész jellege alapján különbözik a politikai szuverénítástól. Sőt ha ez kétségbe vonatnék is, a választók hatalmának megőrzésére alkal-



mas módnak az élethossziglani választást nem mutatja a történelem sem az egyházi, sem egyéb téren.

Az állami életre nézve kétségtelen, hogy az élethossziglani választás önön elvét semmisíti meg, egyrészt, míg másrészt a közigazgatásra nézve garanciát nem nyújt a közszolgálat tekintetében.

Az élethossziglani választás önön elvét semmisíti meg, mert a választás főleg hatalomgyakorlás, mert a választás, a változó nézetek, a változó vélemények kifejezésére szolgáló eszköz, a választás a bizalom ténye. A társadalom a hatalmának megőrzése végett kívánja elsősorban a választást; ha azonban a választás által élethossziglan ruházza át a hatalmat, nyilván önmagát gyengíti a választó, az élethossziglan választottakban önmagával szemben testületet teremt.

A republikák nagyon jól tudják ezt: nemcsak az élethossziglani választást, de az újraválasztást sem türik.

De a választás alapgondolata, ha a hatalmi kérdést nem tekintjük, a nemzet öntudatának részletes kifejezést adni.

Ezért oly természetes a választás a törvényhozás tagjaira nézve, ezért a kinevezés a végrehajtás, a közigazgatás tekintetében.

A törvényhozás fejezi ki a nemzet öntudatát, akaratát; a közigazgatás a már kifejezett, megállapodott öntudatot, akaratot megvalósítja.

Az első a nemzet összes helyi csoportjainak helyi választások által megnyilatkozó nézetéből tudható meg, mely legfőbb akarattal szemben a főcél az engedelmeskedés. Ezzel a nemzet helyi csoportjainak nézetét a végrehajtás terén szembeállítani, annyi, mint a nemzet szuverénitását az egyes helyeké által megingatni.

A közigazgatásba, mely a törvényeknek van hivatva életet adni, nem szabad tehát a törvényekre nézve változó nézeteket belevinni, ha magát a törvényt megingatni nem akarjuk. Ezért kell a közigazgatási személyzet összeállításának, kiszemelésének az állam



egységét fenntartó hatalom kezében lennie, a központból, nem pedig a divergens helyi csoportok által történnie. Mihelyst egy állam közviszonyait törvények által rendezi, elesik a főindok, melyre a végrehajtó közegek választása alapítható. A tisztviselők választásának a kormányzottak által addig van értelme, míg a közigazgatásnak nincsenek általános szabályai, mert ekkor a tisztviselő egyénisége az egyedüli mód, hogy a közigazgatás a kormányzottak véleménye szerint kezeltesék. A tisztviselő-választás főleg mint a törvényhozás surrogatuma bír értelemmel.

Ha pedig a közigazgatást is a folyton változó, újat létrehozni akaró, a fennállót bíráló nemzeti öntudat hullámzásának reflexévé akarjuk tenni — s a választási elvnek kétségkívül ez a törekvése —: akkor újra önmagát semmisíti meg az élethossziglanosság által a választás elve; mert az élethossziglan választott tisztviselő a legellentétesebb hatvány lesz a közvélemény változásaival szemben.

Ahol a közvéleménnyel szemben önállóságra, változásaival szemben állandóságra törekszik az állam, ott az örökletesség s az élethossziglanosság elvére alapítja intézményeit; ilyenek az örökletes és az élethossziglani pairség, a bíróságok; ahol ellenben a változó közvélemény kifejezését keresi, ott az időszaki választáshoz nyul.

Amily célelles, fonák dolog lenne a képviselőket nem rövid időre, hanem élethossziglan választani, ép oly összeegyeztethetlen a választás elvével a közigazgatási tisztviselőknek, ha már választani akarjuk, élethossziglanra választása.

De legkevésbé nyerne az élethossziglanság által a közszolgálat; a csakis a tisztviselői karnak külön testületi érdekét biztosítaná.

A választásokkal járó tévedések, a választás kockázatos jellege, kiszámíthatatlansága — melyet oly jól jellemez Figaro, midőn leírja, hogy községi számvevőre volt szükség s táncmester került ki győztesnek az



urnából — csak rövid időszakokként megújuló választásokkal hozható helyre; az élethossziglanos választás a legnagyobb képtelenségeket szentesítené.

De nincsenek-e képtelen kinevezések is? Hogyne lennének! Csak az a nagy különbség, hogy míg a tömeges szavazatok által eszközölt választás bármiként üssön ki, annak súlyát, hibás voltát közvetlenül nem érzi senki, az erkölcsi felelősség pedig a résztvevők tömegessége által, azon lélektani törvény szerint, hogy a felelősség érzete fordított arányban áll a tényt véghez vivők számával, egyénileg megsemmisülő. Holott a kinevezés helytelenségeért nem a jogi felelősség ugyan — ki fektetne erre nagy súlyt? — de igenis az erkölcsi felelősség egész súlyával a kinevezendő egyénre nehezedik. A kinevezett képtelenségének következményét közvetlenül megérzi a kinevező ambíciója, melyet alkalmatlan embereknek a hivatalba tömeges betolása igen érzékenyen fenyeget.

A választók összesége alaktalan, láttatlan, érzékileg nem létező lény, mely abszurd választásáért még nevetségessé is alig tehető; de a kinevező miniszter ellen a gúny, az erkölcsi megróvás, a legélesebb kritika alkalmazható. A helyi választások aljassága szűkkörű bíráló fórumra talál; a kormánykinevezések fölött az egész ország közvéleménye tarthat ítéletet. Valóban, a helytelen kinevezések ellen ezerféle correctivuma van a nemzetnek, míg az élethossziglani választások ellen semmi; a választók bölcsességét s a választók kifogástalanságát kell föltételeznie annak, ki a köztisztviselők élethossziglan való választását javasolja, mely föltevéssel azonban számolni tán fölösleges.

A választás csak mint időszaki bír jogosultsággal, az élethossziglaniság elvéhez való folyamodás legkézzelfoghatóbb bizonyíték a tisztviselőválasztás tartathatlansága mellett.

Így hát a közigazgatási tisztviselők kinevezése lenne az eredmény, melyre azon kérdés, vajjon életpálya-e a közigazgatási szolgálat, vezet.



Az értekezlet véleménye is összhangzóbb volt e kérdésre nézve, mint a választás tekintetében, mely igen különböző árnyalatokban ajánltatott.

De az enquête igen tekintélyes tagjai közigazgatási tisztviselők kinevezését decentralizációval, a hivatalnokok törvényszerű függetlenségét biztosító szolgálati pragmatikával s a tisztviselőkön kívül fenntartott önkormányzati szervezet hatáskörének kiterjesztésével kapcsolatban kívánják aktuálni. *B. Sennyei* hangsúlyozta kiválólag ez eszmét, *Horváth* Lajos fejtette ki tüzetesen ép annyi szakértelemmel, mint melegséggel.

A kinevezett hivatalnok a kormány bizalmából nyervén hatáskörét, képessége, jelleme iránt a kormány inkább tájékozott lévén, mint a választott közegére nézve, a központ aggodalom nélkül adhat ki kezéből ügyeket s bízhatja azokat kinevezett közegekre, mint a választottakra; a decentralizáció tehát a hivatalnokok hatáskörébe eső ügyekre a kinevezési rendszer mellett inkább lehetséges, mint a választási rendszerben.

A kinevezett hivatalnokok függetlenségét biztosító szolgálati pragmatika, — mely azonban csak a hivatalnokoknak önkényes célokra való felhasználását gátolja, nem a törvényes és természetes engedelmisséget a végrehajtó hatalommal szemben, — nem tartozik az ábrándok, a lehetetlenségek világába.

A hivatalában életpályáját, kenyerét bíró kinevezett hivatalnok törvényszerű függetlensége távol sem oly veszélyes, mint a választotté; az életpályáját teszi kockára alapnélküli függetlenkedés által, ez emeli népszerűségét s biztosítja újra választását, vagy ha a hivatal nem képez reánézve életpályát, még könnyebben veszi a csak teherrel járó hivatal elvesztését.

A francia törvényhozás, mely oly aggodalmas gondoskodással zárta ki a bíróságot a közigazgatás jogi ellenőrzéséből, mely a merev hierarchikus engedelmisséget oly határozottan érvényre emelte, ki merte mondani, hogy a hivatalnok a törvénytelen adó kivetése és beszédéért közvetlenül beperelhető s magát felsőbb



parancsal nem igazolhatja, vagyis a hivatalnok függetlenségét ezen téren teljes mérvben elfogadta.

Ez elvet követeli az egész közigazgatásra nézve nemcsak az elmélet, melyet rendesen a szép, de elérhetetlen dolgok ékes gyűjteményének szokás tekinteni, hanem a routine által elfogulttá nem tett értelmes gyakorlat is; s midőn az értekezlet több tagja a hivatali rendszert ez alapon kívánja, egyáltalán nem kíván lehetlent, sőt olyas valmit, mi a dolog természetében rejlik.

Célom teljesen más, mint e föltevés helyességét bizonyítani, bár az fölösleges épen nem lenne, miután hazai közvéleményünk nem jelentéktelen részénél hivatalnok és szolgai engedelmesség synonymok.

Hazai közvéleményünk részint az ötvenes évek hivatalnokairól, részint az 1848. előtti idők nagyrészt német eredetű kameralis és a függetlenségben valami különösen nem tündöklött dicasterialis közegeiről vette mintáját, vagyis mindkét esetben oly időszakokból, melyek teljesen eltűntek, melyek lehetetlenek.

A magyar közvélemény általában a garanciák kedvelője; kevesebb súlyt fektet az intézményekre, mint azok biztosítékaira, mi a pozitív alkotásokbani gyöngeségét eléggé magyarázza; mindig az elmúlt idők visszatérése ellen akarja magát védeni, ahelyett, hogy a meglevő alkalmat teljesen kiaknázná. A politikai és társadalmi téren egyaránt ilyen; *azon* a közigazgatásnak most is oly szerepet akar adni, aminővel az csak a törvényhozás aléltságának idejében bírhatott, *ezen* képes a magyar nemzeti eszme követelményeivel is szembeszállni és p. o. a nemzeti közoktatás szervezését lehetleníteni, mert a protestánsok 17. és 18. századi üldözései újra visszatérhetnek.

Egyébként bár teljesen azok nézetében osztozunk, kik a kinevezett közigazgatási hivatalnokok függetlenségét a közigazgatás minden hátránya nélkül megteremthetni vélik, be kell vallanunk, hogy a közvéle-



mény aggályossága e részben még a legindokoltabb. Nem azért ugyan, mintha a választott tisztviselők függetlenség tekintetében a kinevezettek fölött állanának — hisz ezek függősége választóiktól, egyes hatalmas klikkektől még sokkal nagyobb —, hanem mert a közigazgatás terén a hivatalnok az erkölcsi tekintély oly színvonalára emelése, amilyenen a bírói hivatal áll, Európa legnagyobb részében csakugyan még a jövő feladványa.

Nem foglalkozom tehát e fontos ponttal, mert a kinevezési rendszer hiveinek nem akarom álláspontját védelmezni, hanem inkább kiegészíteni; ez okból nem bocsátkozom annak fejtegetésébe sem, mily helyesen kívánták a kinevezési rendszer hivei az önkormányzatban a tisztviselői választás megszüntetése által támadó csorbát azáltal helyreütni, hogy az önkormányzatnak bizottsági formáiba kívánnak új életet önteni, azok hatáskörének szélesbítése által.

E törekvés annak felismerésén alapszik, hogy a tisztviselők által gyakorolt önkormányzat megszüntetése oly ürt hagy nemzeti államrendszerünkben, melyet betöltetlenül hagyni nem szabad. Vagy, helyesebben formulázva az ügyállást, önkormányzati rendszerünkben már régen hiányzott egy lényeges elem, a tisztviselői önkormányzat, melyet tulajdonkép nem a választás eltörlése szüntet meg, hanem mely régóta megszűnt már, s a választás alakjában csak névleg létezik. Miután a törvényhatósági tisztviselők legnagyobb részére a hivataloskodás kenyérkereset, személyükben önkormányzatról nem lehet szó és pedig annál kevésbbé, mert a közigazgatásban előfordult számos sikkasztás nemcsak az önkormányzattól elválhatlan hazafias áldozatkészségről nem tanuskodik, de a közönséges életben is elkerülhetetlen becsületesség nem csekély hiányát tárja fel közigazgatásunkban.

A tényleg régen kihalt, a választási rendszer eltörlésével pedig névleg is megszűnt tisztviselői önkormányzat pótlását helyesen vette tehát célba az értekezlet úgy-



nevezett centralista pártja. A kérdés csak az lehet: elégséges pótléka-e a tisztviselői önkormányzatnak a bizottsági önkormányzat erősítése?

Akik az önkormányzatra oly súlyt fektetnek, mint a kinevezési rendszer némely pártolói az értekezleten, azt hiszem vita nélkül megengedik azon tételt, hogy az önkormányzat súlypontja, valódi értéke abban rejlik, hogy a tényleges ügyintézés, melyet elsősorban csak tisztviselők s nem bizottságok végezhetnek, önkormányzatilag történik. Bármily szép, bármily értékes legyen, az önkormányzati bizottságok, képviselők működése, sohasem fog az az egyes bizottsági tagra oly hatással lenni, mint a közigazgatással való napontai állandó foglalkozás.

A csak időszakonként működő önkormányzati bizottságok igen könnyen elvesztik érzéküket a közigazgatás valódi követelményei iránt; ilyen csak azokban található fel, akik állandóan foglalkoznak vele. Azért hasztalan tárgyunk az önkormányzati bizottságok hatáskörét, azok nem fogják a nekik adott véleményező, intéző, ellenőrző hatalmat felhasználni tudni, mert nem értik a közigazgatás menetét, belső szükségleteit, hiányait; vagy ha hatalmukat mégis használni akarják, fonákul, a közigazgatást zavarólag fogják azt tenni. Hol volt 1848. előtt is a megyei önkormányzat súlypontja? Nem a közgyűléseken, mert ezek politikai szerepet vittek, amióta vittek. Az adminisztráció, az igazságszolgáltatás teljesen a kis-gyűlésen, alispánon, szolgabírákn, esküdtn, a régi világnak általunk — mint Szentkirályi mondja — méltatlanul bűnbakká tett kihalt alakjain, a táblabírákon nyugodott.

A kinevezett professzionatus tisztviselőkkel átmenet, kapocs nélkül szembeállítani az önkormányzati bizottságokat, bármily jelentékeny hatáskört adjunk is ezeknek, okvetlen az önkormányzati érzék és képesség kiveszésére, mindenesetre gyengülésére vezetne. Amely nép a szabadok közé kíván számíttatni, annak e fogyatkozást lehetőleg meg kell akadályoznia, mert a közigaz-



gatási önkormányzat alapja a törvényhozási önkormányzatnak.

De hogyan legyen ez lehetséges, mikor magunk is annak szükségét vitatjuk, hogy a közigazgatási hivatal életpályává s a kormány kinevezésétől függővé legyen, szóval, midőn annak önkormányzati jellegét tarthatatlannak mondtuk?

A tisztviselői önkormányzat, mai társadalmi viszonyaink között, a közigazgatás nagy igényeivel szemben, csak a tiszti hatáskörök reformja által lehetséges. Az alispáni, a szolgabírói hatáskörök oly nagy terhet rónak az illetőkre, oly előkészületet tesznek szükségessé, hogy a bennük foglalt feladatok megoldása más mint hivatászerű közegek által nem várható, még pedig ezeknek is csak tetemes túlterhelésével.

A mostani hatáskörök azon feladatainak kevesbítése által, melyek a közigazgatás egységes láncolatában nélkülözhetetlen izeket nem képeznek, lehetne egyrészt a hivatászerű tisztviselőkön könnyíteni, másrészt a tisztviselői önkormányzatot újra életre ébreszteni.

Középosztályunk erős megingása dacára az ország több megyéiben még mindig vannak birtokosok, kik birtokuk közvetlen szomszédságában 3—4 községre nézve bizonyos közigazgatási feladatokkal megbízhatók s ily feladatok elvállalására készek is volnának. Némely rendészeti, közlekedési, közoktatási, közgazdasági, közegészségi feladatok a birtokost közvetlen szomszédságában nagyon is élénken érdeklik s az ily ügyekkel való bajlódás kellemetlenségeit elfeledtetné az eredmény, melyet a közhatalomnak gyakorlása által a köznek s magának kivívhatna. Manap a birtokosok virilis szavaikat dacára izoláltan állanak szemben a „paraszttal“; a volt úr nem akar a paraszttal összeelegyedni, ezek pedig minden tettét a birtokkülönbségből származó féltékenységgel nézik.

Néhány községből alakított hatósági kör élére állítva a birtokos osztály megtalálná igazi helyét közéletünkben, a közigazgatásra nézve pedig meg lenne



teremtve a szolgabíró és az egyes községek közt a manap hiányzó összekötő kapocs; a községek nagyobb részének a törvény által ráruházott hatáskör gyakorlata való képtelensége pótolhatnák a községi körök élén álló értelmes férfiú által.

Manap a községek képtelenségén szenved hajótörést a közigazgatási rendszabályok foganatosítása s a legjobb járási tisztviselőre nézve is lehetetlenség, hogy járása községeivel oly közvetlen érintkezésben legyen, aminőt az ügyek érdemleges, nem pusztán sablonszerű elintézése megkíván.

Az imént mondottak a nagybirtokra s a nagyobb bérlőkre is állanak. Részint saját személyükben, részint megbizottaik által igen jól végeznének községi, illetőleg néhány községből alakult körre vonatkozó közigazgatási feladatokat.

Az ekként alakított köröknek nem szabadna nagyoknak, a körök élén álló egyéneknek nem szabadna teendőikkel túlterhelteknek lenniök. Ily rendezés mellett a birtokos osztály csakhamar belátná, mennyi érdeke van ily tisztség elvállalásában; közigazgatásunkban pedig sokkal több élet, közvetlenség, értelmiség lenne, mint a mai hatáskörök mellett, hol a szolgabíró s az önkormányzatra nem érett községeken fordul meg minden, az intelligens birtokos osztály pedig teljesen használatlanul él a járási, sőt a megyei igazgatásban, mely utóbbi székhelyétől távol esik s az ott ritka időközökben gyakorolható befolyás közvetlen hatását nem érzi.

Ily körök alakítása, azokban a teendők önkormányzati, díjtalan ellátása — a készkiadások természetesen megtérítettnek — azt hisszük ép oly üdvös lenne a közigazgatás sikerére, mint a tisztviselői önkormányzat felélesztésére. Részemről többet várnék tőlük, mint a *Dőry* Dénes által javasolt járási bizottságoktól, melyeknek nagyon az 50-es évekre emlékeztető neve, karaktere van. Mint *Széll* mondta: könnyű kereteket felállítani, de beléjük életet önteni mesterségesen nem lehet; már pedig a járások ily mesterséges adminisztratív alko-



tások, holott az általam kívánt körök a szomszédság természetes tényén alapulnak. A birtokviszonyok különfélesége miatt talán nem lehetne e köröket az ország minden megyéjében egyformán létesíteni; de egészben véve közigazgatásunk szerkezet az országban ily alapra volna fektethető.

Nagyon sajnáljuk, hogy az értekezleten ily eszme egyáltalán nem pendített meg. *Baross* Gábor ugyan némileg rokongondolatoknak adott kifejezést a közigazgatási községek felvetése által, de siker nélkül, s ily irányban kérdés sem intéztetett az értekezők tagjaihoz, akik pedig különösen hivatva lettek volna az iránt nyilatkozni, vajjon a tényleges viszonyok ily koncepció komoly megfontolását megengedik-e?

Midőn *Grünwald* Béla erősen centralisztikus, a tisztviselői önkormányzatot elvető iratait közrebocsátá, egy kis röpiratban felvetettem a kérdést. A sajtó, sajnálatomra azt felelte, nem érti, mit akarok vele. Most ismétlem, és pedig tán világosabban, a kérdést, bár csak mint gondolatot, részletezés, kiviteli módozatok nélkül.

Teljesen elismerem a szakszerű, az illetőkre életpályául szolgáló s így szükségkép kormány-kinevezésen alapuló hivatali rendszer nélkülözhetetlenségét; de másrészt a közvetlen sikert, mely e rendszer nyomán ép oly bizonyosan beáll a közigazgatásban, amint beállott az igazságszolgáltatásban, nem tekinthetem az egyedüli figyelembe veendőnek.

A közigazgatási siker mellett a szabadság, a politikai ethika követelményeiről sem szabad megfeledkeznünk, melyek az önkormányzat aktuálítását kívánják és pedig nemcsak a bizottsági, hanem a tisztviselői önkormányzatát is.

A szakszerű kinevezett hivatalnoki rendszert tehát nemcsak önkormányzati bizottságokkal kívánnám körülvenni, hanem melléje és közvetítőül a községek közé a tisztviselői önkormányzatot állítanám.

A munkafelosztás gazdasági elve teszi lehetetlenné a tisztviselői önkormányzat teljes keresztülvitelét s szük-



ségessé a szakszerű hivatalnoki rendszert; de vele szemben helyesen hangsúlyoztatik és kívántatik a közhika elve, mely az önkormányzatot követeli. Az önkormányzat azonban pusztán bizottsági formában nem életképes, létéhez nélkülözhetlen a tisztviselés, melyet azonban nem szabad a tisztviselők választásában keresni s nem lehet másrészt az alispáni és szolgabírói hatáskörnek az egész embert elfoglaló teendőivel felruházni.

Ez okból tartjuk hiányosnak az értekezlet azon tagjainak véleményét, akik kinevezési rendszer mellett az önkormányzati bizottságok hatáskörének szélesbítését s ez által az önkormányzat emelését javasolták; ez magyarázza meg a tisztviselői önkormányzat tekintetében tett javaslatunkat, de annak 3—4 községből álló körre való határolását is.

### III.

#### *Az értekezlet egyes vitakérdései.*

A választáson és kinevezésen kívül annyi kérdést vett fel a tanácskozmány, hogy ha csak a legfontosabbakkal is tüzetesen akarnék foglalkozni, a közigazgatási szervezet egész rendszerét ki kellene fejtenem. Egyes főbb kérdésekre szorítkozom tehát.

Minden közigazgatási rendszerben meg kell lenni az egységnek, az összműködésnek; e végből az egyes közigazgatási feladatok (belügy, hadügy, pénzügy) intézése különös főhatóságok vezetése, ellenőrzése alá helyeztetik. E főhatóságok részint kormányzatiak (a legtöbb államban maguk a minisztériumok) vagy bíróiak, a különböző formájú közigazgatási bíróságok. Az egyes nagy feladatok egységes, egyenlő igazgatásán kívül azonban nem kevésbbé szükséges, hogy azok úgy a központban, mint a vidéken összeműködjenek, miután mindegyik nagy közfeladat a közigazgatásnak a másik feladattól elvált ágazatát képezi; mint a központban minisztérium egymással szemben önálló, különös feladatot kezelő miniszterekből áll, úgy a vidéken a kato-



nai, pénzügyi, az oktatási, a közgazdasági, igazságügyi, belügyi feladat egymással szemben önálló hatóságokra van bízva.

A közigazgatás egysége tehát nemcsak azt jelenti, hogy egyes meghatározott feladatú hatóságok az ország különböző részén különbözőleg el ne jár hassanak; ahhoz épen úgy szükséges az egymással szemben önálló különböző feladatú hatóságok összeműködését létrehozni.

Hogyan érethetik el ez a központban, a miniszteri tanács-e arra az alkalmas fórum, vagy államtanács; mennyiben folyhat be erre is, mint az egyes feladatok körében az egységesítésre, a közigazgatási jogszolgáltatás, e helyütt nem vizsgálhatom. Hisz az értekezlet sem foglalkozott e kérdéssel. Legfeljebb a közigazgatási bíráskodásnak ott felvetett kérdése adhatna erre okot, mint amely nemcsak az egyéni jogok védelme, nemcsak a közigazgatás törvényszerűsége tekintetében alkot új érát az államok életében, de a kormányzat szerkezetére, az összpontosítás, a vezetés, a felügyelet tekintetében is. De a közkormányzat e finom szövédékének elemzése nagyon messze vinne célomtól; a vidéki közigazgatási ágak összeműködésének miképeni biztosíthatására szorítkozom tehát.

A különböző feladatoknak különböző hatóságok által intézése épolý abszolút szükség, mint összműködésük biztosítása; az egyenes, a közvetett adók, a közoktatás, posta, távirda, belügy — hogy csak néhányat említsek — külön hatósági ágakat igényelnek; ez bizonyítást nem szükséglő tétel. De összműködésük szabályok útján biztosítható-e vagy különös hatóságok útján? E fölött lehet nézet, eltérés.

Az angolok, végletekig vive a munkafelosztást, szinte a képtelenségig specializálták a hatóságokat s közöttük főleg csak elvek által biztosítják az összműködést (mint Brodrick mondja a Cobden Club essay-kben: „that portentous confusion of all the elements in Local Government which Mr. Goschen justly described



as a chaos of authorites, a chaos of rates and a chaos, worse than all, of areas), a franciák préfet rendszere ellenben annak egyenes ellentéte. Itt nem elvek, hanem a prefectura, tehát különös hatóság által, biztosított a különböző feladatú hatóságok (autorité), jobban mondva közegek (agent), összműködése.

Míg az angol rendszerben ezerféle hatóság között van szétszotva a közigazgatási hatalom, addig az Franciaországban alapjában 86 préfetben egyesül. A préfet a kiskirály a megyében s egy olasz író jól mondja, hogy több mint az egyes miniszter, mert ennek hatalma csak egy szolgálati ágra terjed ki, míg a préfeté, mint a királyé, az összes állami végrehajtást felöleli.

Nem könnyíti-e a préfet-rendszer óriásilag a kormányzatot? 86 embert könnyű kiszemelni, könnyű velük rendelkezni, a közigazgatási hálózat világos, a kormány mindig tudja hova forduljon, hol van a hiba; a közigazgatási ágaknak összekapcsolása ekként kevés hatóság által nem valóságos diadala-e a közigazgatási technikának? nem a hadseregéhez hasonló könnyen kezelhető szervezet-e az?

Napoleonnak kétségtelenül ez volt a célja a prefectoralis rendszerrel; de eléretett-e a cél? fenntartható volt-e a rendszer? Amint a hadosztályparancsnok különböző fegyvernemek, különböző szolgálati ágak fölött viszi a parancsnokságot, úgy vélte ő a praefecturát is szervezhetni, elfeledve, hogy először is a polgári igazgatás minden ágának oly összeműködésére nincsen szükség, aminőt a hadviselésben a különböző fegyvernemeknek kifejteni kell; továbbá, hogy a különböző közigazgatási szolgálati ágak nem tömegjelenségek, mint az egyes csapatok, fegyvernemek, hanem egyes külön-külön méltatandó esetek láncolatai.

A préfet-k, mint az államhatalomnak a megyében minden feladatot felölelő gócpontjai, nem voltak fenntarthatók, a többi szolgálati ágak részben önállósultak s amennyiben ez nem történt s a préfet p. o. az adó- és egyéb igazgatási ágak fölött ma is hatalmat gyakorol,



az vagy tisztán formális, mely csak a közigazgatást komplikálja, vagy, amennyiben a dolog érdemébe is avatkozó, nem válik a közszolgálat hasznára; amennyiben pedig fegyelmi jellegű, nem annyira a közigazgatási siker, mint bizonyos politikai pártérdekeknek szolgál.

Azt hiszem tehát, sem az angol, sem a francia rendszer nem szolgálhat e részben mintaképül.

Az osztrák Statthalterei, a porosz Oberpräsident és Regierungspräsident-féle rendszer a maguk módja szerint iparkodnak az említett feladványt megoldani. Az elsőről, mint ismertről, nem szólok; az utóbbit pedig csak névleg látszik a különböző vidéki hatóságoknak egyes főhatóságok általi egyesítését s az összes közhatalomnak a vidéken egy kézben való összpontosítását javalni.

A porosz közigazgatási rendszerben a Regierungspräsident látszik ugyanis azt a hatóságot képezni, mely a különböző szolgálati ágakat a vidéken egyesíti, amelyen a vidéki igazgatás súlypontja középfokon általában nyugszik. Az Oberpräsident állása egészen sajátos, csak a porosz állam történeti keletkezéséből érthető; erre azért nem is reflektálok.

A 24 millió lelket számláló Poroszországnak, nem számítva Hannoverát, 28 ilyen Regierungspräsidentje van; itt tehát a hatalomösszpontosítás még nagyobbnak látszik, miután a Regierungspräsidentek kezében az összes közszolgálati ágak összefolynak. De ez csak látszólagos; mert minden Regierungspräsident csak elnöke egy az osztrák Statthaltereikhoz hasonló collegiumnak, mely önálló ügyosztályokból áll (1. belügy, 2. vallás- és közoktatásügy, 3. az egyenes adók, államjavak és államerdők, 4. a közvetett adók, 5. a pénztári és számvevői ügyek), mindenik ügyosztály önállólag határoz s az elnök, bár nem egyszerűen a bírósági elnökök állásával bír, nem is áll annyira az osztályok vagy azok plénuma fölött, hogy őt a préfethez hasonlítani lehetne, mert utóbbival szemben a praefecturalis bureauknak semmi önállósága sincs.



A porosz rendszer sem hozható hát fel bizonyítékul arra, hogy a közigazgatási ágak összműködése csakis úgy biztosítható, ha vidékenkint, egy az összes igazgatási ágak fölött álló hatóság teremtetik, annál kevésbbé arra, hogy a jövődöbeli főispán (megyefőnök) egyesítse kezében az alispáni, adó-, tanfelügyelői, pénzügyigazgatói, árvaszéki, tán még a kincstári jószágigazgatás, mérnöki, póstai, felső oktatási hatóságok teendőinek vezetését is.

Nem vizsgálva most, mennyiben lenne helyes a belügyre nézve is bizonyos provinciális igazgatási kereteket felállítani, amint azok p. o. nálunk is a pósta- és távirdai szolgálatra, a fogyasztási adókra nézve a pénzügyigazgatásokban fennállanak; megyéink mai kerületi rendszerét véve alapul, a porosz rendszer semmiképen sem szolgálhatna érvül arra, hogy a főispánoknak ily hatáskör adassék.

A francia departementalis területi rendszer s a mi megyei rendszerünk között még inkább lehetne párhuzamot vonni. Ámde, mint már fentebb kiemeltem, a praefecturalis hatóság ép a hatalom vidéki összpontosítása szempontjából tetemesen megnyirbáltatott, s amennyiben fennáll — nem mondom egyáltalában, de igenis túlságaiban — az ügyek szakszerű, gyors elintézésére üdvösen nem hat s csak az irka-firkát, a formalizmust neveli.

*Gr. Péchy, br. Sennyey* a szolgálati ágaknak összműködését a francia praefecturalis rendszer szerint vélik csak biztosíthatónak; *br. Bánffy* Dezső annyira ment, hogy jövőbeli közigazgatási szerkezetünkben a főispán mellett az alispánt is meghagyva, az elsőt tisztán és egyedül a közszolgálati ágak gócpontjaiként kívánja megtartani. Utóbbi nézet szerint a főispán valami Regierungspräsident-féle, az egyes szolgálati ágak főnökei pedig mintegy szakelőadók lennének.

Részemről ezen irányt túlzásnak tartom, mert a közigazgatási ágak ilyforma összműködését sem a dolog természete szerint képzelni nem tudom, sem más álla-



mok intézményei által támogatva nem látom. Igaz ugyan, hogy a főispánnak adandó hatalom konkrét mértéke szerint lehet majd csak eldönteni, elbír-e egy ember ily hatáskört? elbírja-e az ügyágak természeté a vidéki közhatalom ily összpontosítását a főispánban? Ily lényeges törvényhozási elvekről csak *általában* vitatkozni, ha részletesen kidolgozott javaslat nem fekszik előttünk, mondhatni lehetetlen, mert csak részletekből lehet megtudni, mekkora az általános elv hordereje. Mit ért *gr. Péchy* az alatt, hogy „*a megyei főnökök ... hatásköre a megyék területén exponált, összes állami hivatalnokokkal szemben* akként szabályoztassék, hogy a kölcsönös rivalitások és túlkapások *a közszolgálat érdekeit ne veszélyeztessék*, hanem hogy *ők ez érdekeket egész erővel előmozdíthassák*“ (L. Közig. enquête 19. l.); mit *br. Sennyei* az alatt, hogy „a főispán szünnék meg méltóság lenni, kezébe koncentráltassanak az államnak mindazon teendői, melyek a megye székhelyén kielégítést és végrehajtást igényelnek, hogy ezek által éressék el azon összpontosítás, melyet a miniszterelnök a közigazgatási bizottság által akart elérni?“

De általában megdönthetetlen elvek, hogy az egyes ügyágak bizonyos szakképzettséget tételeznek fel; hogy egy ember nem vállalhatja magára a felelősséget az összes ügyágakért, s hogy ebből folyólag *a megyefőnök befolyásának az egyes szolgálati ágakra gondosan körülírtnak s csakis az összműködés szempontjából megengedettnek kell lennie*. Ahol ily összműködésre szükség nincs, ott mindegyik szolgálati ág legyen teljesen önálló, ott a megyefőnök úgynevezett politikai és fegyelmi felügyelete rendszerint helytelen, zavaró, amint a felügyelet és ellenőrzés természete szerint egyéb nem is lehet.

Az összműködés szüksége onnan is származik, hogy nem minden hatóságnak van meg minden organuma. A leggazdagabb állam sem képes arra, hogy minden szolgálati ágat teljesen ellásson minden közeggel; a közve-



tett adóknak van végrehajtó személyzete a pénzügyőrségben, az egyeneseknek már nincsen. Így szorul az egyenes adóknak igazgatása, a katonai igazgatás a belügyinek támogatására, ez ismét nagyobb karhatalom szüksége esetén, a katonaira.

A belügyi igazgatás lévén legteljesebben felszerelve a külső cselekvés minden eszközével, ennek segítségére szorul a legtöbb speciális igazgatási ág. De hol? Nem az intézés, nem a vezetés, hanem a végrehajtás terén; a legalsóbbfokú hatóságokban van tehát az összműködésre leginkább szükség, s ebből folyólag a községi, a járási hatóságokban kell az összműködést biztosítani.

A községi, a járási igazgatásban folynak össze majdnem az összes szolgálati ágak, ezek a többinek mind bizonyos tekintetben közös organumai s intézkedéseikért az egyes szolgálati ágak vezetőit illetően a felelősség, nincs ok, miért ne fordulhassanak azok egyenesen ezen hatóságokhoz, miért kelljen azt rendesen a megyefőnö útnán tenni.

Részemről tehát a községi és járási hatóságok azon viszonyának szabályozása által, melyben a különböző ágakhoz állnak, továbbá a főispánnak, megyefőnöknek a többi szolgálati ágakkal szemben gyakorolható befolyásának szabatos körvonalozása által, teljesen biztosíthatónak tartom a különböző ágak összevágó működését.

Ugyane cél lebegett törvényhozásunk előtt a közigazgatási bizottság alkotásánál. De nemcsak ez. A közigazgatási bizottság sok más célnak volna még hivatva szolgálni; a közigazgatási bizottság leplezetlen kifejezése közigazgatásunk sok hiányának, de nézetem szerint sem orvoslása.

A közigazgatási bizottság célja nemcsak a szolgálati ágak összműködésének biztosítása, ennél több is céloztatott általuk; a pénzügyi, a posta- és távirdaigazgatás nemcsak mint önálló szolgálati ágak állnak szemben a megyeivel, hanem, mondjuk ki világosan, mint két ellenséges factor, az egyik a megyei, képviselvén a magyar nemzeti elemet, a másikon a német uralom



maradványa, a beamtervilág állván még sokrészt a hazai közvélemény előtt. A tanfelügyelő, az ügyész már nem a német, hanem a hivatásszerű hivatalnoki elemet állítja szembe a legalább a tradíciók szerint nobile officiumot viselő megyei urakkal. Ez ellentétek kiegyenlítése szintén célja a közigazgatási bizottságnak.

Ha mindehhez hozzávesszük még a közigazgatási bíráskodás hiányát közigazgatási rendszerünkben; a fegyelmi hatalom gyengeségét; a megyei gyűlések képtelenségét az adminisztrációra állandóan befolygni (mert minde hiányokon akart a közigazgatási bizottság egy csapással segíteni): csak akkor állnak előttünk az összes célok, melyeket a közigazgatási bizottság megvalósítani hivatva lenne.

Már a nagyon különböző természetű célok egyesítése ellene szól az intézménynek. Ezenkívül a közigazgatási bizottság intéző hatalommal ruházott fel oly teendőkre nézve, melyeknél összműködésre egyáltalán nincs szükség.

És mi által biztosítatik az összműködés? Majorizálás által. A bizottság tagjai a legkülönbözőbb szolgálati ágak szükségleteit egyformán nem érthetik; a választott tagokról ez épen nem tehető fel, de a hivatalnokokról sem. Az árvaszék elnöke a távirdafőnöknek, a kir. ügyész a mérnöknek, a főorvos a tanfelügyelőnek ügyeire folyjon be? Ily heterogen elemeket az összműködés, a harmonia előmozdítóivá tenni némileg érthető lenne, ha tisztán hivatalnoki elemekből állna a testület; de ekkor is csak rendkívüli esetekben lehetne hivatott a közös elhatározásra. A porosz Bezirks-Regierung osztályai is csak rendkívüli esetekben tartanak közös üléseket. De e tarkaságnak még a választott, nem hivatalnoki elemekkel való növelése mit eredményezhet mást az összműködés tekintetében, mint a majorizálást? A különböző feladatokat különböző hatáskörű, különböző képzettségű embereknek kell elintézni, kik egymást igazán nem értik, egymás iránt természetes érdeklődéssel nincsenek. Hogyan keletkezhetnek tehát



határozataik? Formai leszavazás útján a formai többség által.

Ép ily céltévesztett a bizottságnak önálló, intéző hatalommal való felruházása oly esetekben, midőn összműködésre szükség nincs. A közig. bizottság első célja, mint cél, teljesen jogosult; csak az eszköz, a rendszeres, a havonként összeülő bizottság formája, de legfőképp annak összeállítása, fonák; ellenben a közig. bizottság utóbbi célja mint cél is helytelen, mert ahol összműködésre szükség nincs, minek ott *egy* ember dolgával még más kilencet foglalkoztatni, minek *egy* hivatalnok helyett kilencnek idejét vesztegetni, akik a dologhoz sem nem értenek, sem iránta érdeklél nem viseltetnek? A 10 választott tagról most nem is szólnunk.

Ezenkívül a kollégiális forma bizonyos közigazgatási feladatokra nélkülözhetetlen ugyan; de mivel az ügymenetet komplikálja, lassítja, épen a közigazgatás menetének gyorsabbá tételére, egyszerűsítésére nagyon furcsa eszköz.

Még ahol a kollégiális forma szükséges is, ott is csak azon feltétel alatt az, hogy a collegium lehetőleg homogen elemekből áll; nem homogen elemekből csak akkor állhat, ha azok két ellenkező érdeket vannak hivatva képviselni. A közigazgatási bizottság nem választott elemeire azonban mindez egyáltalán nem talál.

A fegyelmi ügyeknek a közigazgatási bizottságra ruházása kétségkívül haladás volt az előbbi állapothoz képest (1870:XLII. t.-c. 77—83. §.), melyet másnak, mint monstruosusnak nem nevezhetünk; a belügyminiszter méltán ítélte azt el. Annál csodálatosabb, hogy *gróf Péchy* azt visszaállítani szeretné. A fegyelmi hatalom gyakorlásának oly rendezése, aminő az 1870:XLII. t.-c.-ben előttünk áll, megfoghatatlan volna, ha e törvény a tisztviselők időszaki választását is nem szentesítené. A választási rendszerben a fegyelmi hatalom főképp az új választás alkalmával gyakoroltatik az illetőre elég kiméletes módon, a mellőzés, a kihagyás által; s a 3 évi szolgálati időtartam mellett a rendszabály célszerűségét



nem is lehet tagadni. Egészen másként áll már a dolog a 6 évivel.

A fegyelmi hatalom gyakorlása alapjában érdem vagy érdemtlenség méltatása, célja organisatorius; a közszolgálatot akarja biztosítani azáltal, hogy a tisztviselőt kötelessége teljesítésére szorítja vagy physikai, értelmi, jellembeli képesség hiánya miatt a közszolgálatból kizárja.

E hatalom gyakorlása a hivatalnokot egész existenciájában támadván meg, óvó formákkal vétetik körül s a bűnvádi eljárás mintájára szerveztetik, sőt bírászkodásnak is neveztetik, anélkül, hogy alapjában a rendes bíróságok funkciójához hasonlítható volna.

De bármennyire bírói is legyen az eljárás, annak alapvonása az, hogy egy hivatásuak gyakorolják egymás fölött (*judicium parium*); azok képesek az érdem vagy érdemtlenség, képesség vagy képtelenség megállapítására, akik ugyanazon hivatást gyakorolják, annak minden részletét ismerik, akik a testület becsülete által közvetlenül érintve vannak; tehát minden szolgálati ág saját közegei, a bírák bírótársaik, a belügyi, a pénzügyi hivatalnokok saját legközelebbi hivataltársaik, saját legközelebbi kartársaik fölött.

Amily helytelen, és pedig absolute helytelen volt tehát az előbbi állapot, hogy a kir. törvényszékek ítélenek a törvényhatósági közegek fegyelmi ügyeiben, viszont nem kevésbé helytelen, hogy a nagyon is különböző szolgálati ágak hivatalnokai ítéljenek egymás fölött, és hogy a választott tagok a legkülönbözőbb hivatású tisztviselők fölött.

A fegyelmi ítélkezés az illető szolgálati ág belső menetének ismeretét tételezi fel, a fegyelmi bíróság sok részben a becsületbíróságok feladatával bír. Hisz az értelmi képesség, az erkölcsi magaviselet is mérlegelése körébe tartozik. Vajjon a közigazgatási bizottság disparat elemei: állami hivatalnokok, törvényhatósági választott képviselők stb. adhatnak-e ily feladatok megoldására alkalmas fórumot? Oly mélyreható a különb-



ség a közigazgatási bizottság tagjai között, hogy benne sem a szakszerűség, sem a méltányosság szempontjából nem lehet megnyugodni; a megyei tisztviselő az állami-  
nak, ez az előbbinek, de még inkább a választott tagok-  
nak ingerenciáját tekinti jogosulatlannak; a szakszerű-  
ség szempontjából pedig különösen elhibázott, hogy a  
választott tagoknál a közigazgatás oly ismerete tételez-  
tetik fel, mellyel azok nem bírnak.

A közigazgatási bizottságok fellebbezési hatásköré-  
ről nem szólok. A közigazgatási bíraskodást lennének  
hivatva ezzel gyakorolni; de a miniszter saját nyilatko-  
zata, hogy a közigazgatási bíraskodást szervezni kell,  
a közvélemény hangos követelése, hogy az életbeléptes-  
sék, felmentenek annak kimutatásától, mily embryo-  
nális, mily primitív természetű a közigazgatási bizott-  
ságok e részbeni működése.

A közigazgatási bizottságok iránt beadott törvény-  
javaslatok tárgyalásakor mondtam (Néhány szó Grün-  
wald Béla közigazgatásunk és a szabadság című röpira-  
tához 1876. 22. l.): „E javaslatok elfogadtathatnak és  
javítanak is a mostani megyén, de nekünk gyökeres  
orvoslásra van szükségünk s ez öt év alatt bizonyára  
éreztetni fogja magát.“ Feltevésem a legpontosabban  
teljesült; legalább az értekezlet számszerű többsége,  
mely azonban egyszersmind legbehatóbban indokolta  
álláspontját, a gyökeres javítás mellett adott szavaza-  
tot s még nagyobb többséggel ítélte el a közigazgatási  
bizottságokat.

Mindazáltal hiba lenne a közigazgatási bizottságo-  
kat végkép eltörölni; hiányt pótolnak azok hatáskörük  
ama része által, melyről még nem szóltam. Igen jól  
emelte ezt ki a széles látkörű *b. Majthényi*, miben csak  
azt nem bírtuk megérteni, hogy tudja az önkormány-  
zatot annak mai alakjával annyira azonosítani. A köz-  
igazgatási bizottságok a megyékben nélkülözhetetlenek,  
mert a megyegyűlések a részletes adminisztrációra  
alkalmatlanok. De csakis a megyegyűlésekre való tekin-  
tettel van létjoguk s e szempontból állítandók össze,



elesvén velük az állandó választmány szüksége, ha a közigazgatási bizottság ily céllal szerveztetik.

A mi törvényhatósági gyűléseink városokban egész 400-ig, a megyékben 600-ig emelkedhető taglétszáma akkora, hogy az a választáson és plebiscitszerű funkciókon kívül minden adminisztrációra alkalmatlan volna, ha tagjaik jogukkal élni, önkormányzati köteleseégeiket teljesíteni akarnák. A legtöbb megyének még terme sincs akkora, hogy a bizottsági tagok ülést tartathatnának; állva szabad ég alatt pedig manap már csak meetingeket szokás és lehet tartani.

Az 1870. évi törvényhozás e tekintetben igen nagy hibát követett el; nem az adminisztráció érdekeit, hanem a politikai hatalom mentől tágabbkörű elosztását véve kiinduló pontul, a megyegyűléseket teljesen kiforgatta adminisztratív jellegükből. E nagy baj az értekezleten is hangsúlyoztatott, bár *Baross* Gábor azzal vigasztalta magát, hogy a bizottsági tagok úgy sem élnek jogukkal, nincs hát miért a tagok számát leszállítani. Nem érthetek egyet e felfogással. Ha életet akarunk önteni a törvényhatósági gyűlésekbe, a jelenlegi minimumot kell maximummá tenni a megyei képviselők tagjaira nézve. Manap a tagok nagy számánál s ebből folyólag a hatalom megoszlásánál fogva nincs becse a megyei bizottsági tagságnak; az egyes befolyása sokkal csekélyebb, hogysem azért érdemes lenne a megye székhelyére utazni, ott költekezni. De a tagok nagy száma más szempontból is oka annak, hogy az egyes tag nem veszi komolyan köteleseégeit. A néhány száz tag között lesznek elegenden, akik megjelennek, így gondolkodik nagyon sok megyei képviselő; sőt a tényleg megjelentek is a túlságos nagy számnál fogva egymásban bíznak a dolgok érdemére nézve, ez a baja még kisebb collegiumoknak is. Amivel továbbá oly sokan bírnak, egészen eltekintve a hatalom csekélységétől, az nem különösen ingerli az egyesek becsvágyát; ellenben ha kevés számú tagra bíztnék a megyei önkormányzat, ezek ambícióból, a megnövekedett hatalom szerete-



téből is, inkább kapnának az így megnyílt működési téren.

Adott hatalmat visszavenni ugyan veszedelmes politikai rendszabály, de itt legalább meg lenne a mentség, hogy az illetők ugysem éltek vele.

Franciaország 36 millió lakosának, kik közt pedig az általános szavazat rendszere szerint a nagykorúak mind választók, összesen 2800 és egy-egy megyének körülbelül 50 megyei bizottsági tagja van. Ha hozzávesszük, hogy a 86 francia departement nagy részében a lakosság száma meghaladja az 500.000-et, sokban közel jár a millióhoz és csak 20-ban nem éri el a 300.000 lelket, és mégis 30 tagból állónak találjuk a megyei közgyűlést, holott nálunk a legkisebb megyékben is legalább 120-at tesz az: azt mondhatnók talán, hogy ez a francia centralizáció következménye. Ámde Olaszországban is csak 600.000-nél több lakóval bíró megyékben 60, a 200.000 lakosnál tömöttebb népességükben 40, az ezen alóliakban 20 tagból áll a megyei képviselőtestület; sőt Belgiumban, Európa legsűrűbb népességű államában, hol 534 négyszög mértföldön 5 millió ember lakik, 80 és 40 közt változik a megyei képviselők száma.

Nálunk ellenben, hol 14 megye 100.000-nél kevesebb lakóval bír és csak 27 többel, de 200.000-ig nem emelkedik, és összesen 25 haladja meg az utóbbi számot: a 66 megye közül 52-nek képviselő testülete már 200-tól 400-ig terjedő bizottsági taggal bír, 25-nél pedig a tagok száma 400-tól 600-ig változik; mihez még megyéink nagy területét, közlekedési eszközeink állapotát hozzávéve, egész meztelenségében áll előttünk megyei képviselőtestületeink szervezete. A mi megyei bizottságaink nem képviselőtestületek, de nem is ösgyűlések, hanem a kettőnek szerencsétlen vegyülete, mely eltekintve virilis és nem virilis elemeitől, mindenre jó lehet, csak az önkormányzat gyakorlására nem.

De ha a megyei bizottságok tagjainak száma a fentebb említett gyökeres változáson menne is át, azok a folyó adminisztráció vitelére mindig képtelenek lenné-



nek. Ezzel csak tisztviselők vagy kisebb számú 5—6 tagú bizottságok ruházhatók fel; s miután az első a megye központjában s a járások élén kinevezett hivatásszerű közegek lehetnek csak: ha közállapotainkat jól fogtuk fel, a megyei képviselők által kiküldött bizottságok maradnak csak fenn a folyó adminisztrációra, mint az önkormányzat gyakorlásának egyedül lehetséges formái.

A francia, a belga, az olasz megyei képviselők úgynevezett állandó bizottságai, a porosz Kreisausschuss hasonló szükségletének felelnek meg; ezekhez hasonló alakot fognak nyerni, azt hisszük előbb-utóbb a mi közigazgatási bizottságaink is, kiválván belőlük a hivatalnoki elemek, legalább azok nagy része, másrészt beléjük olvadva az állandó választmány.

*Dr. Dárday* az értekezleten a porosz Kreisordnung-ból származtatta közigazgatási bizottságainkat. E nézet már azért is felöltő volt, mert ugyanő másutt azt a mérés állítást kockáztatta, hogy nem volna példa a történelemben idegen közigazgatási intézmények recepciójára; elfeledve hazánk pénzügyi igazgatásának eredetét, de még inkább Olaszországot, Belgiumot, melyek oly erősen másolták a latin fajok vezér államának, Franciaországnak, közigazgatását. Ugyanő volt, ki az idegen Törökország tervezetéseit mint komoly érvet hozta fel a közigazgatási bíróság mellett.

Ámde mindettől eltekintve, törvényhozásunk ismerte a porosz Kreisordnung előtt létezett közigazgatási alkotásokat is. Ismerte a belga province deputation permanente-ját, melyet Olaszország s Franciaország a Kreisordnung megteremtése előtt átvett; s *dr. Dárday* nagyon téved, ha azt gondolja, hogy Gneist javaslatai vagy akár a porosz kormány 1869. októberi javaslatai, melyek szerint a Kreisausschussnak aus den mitverwaltenden Personen kellett volna állani, elfogadtattak. Téved tehát abban is, hogy a porosz Kreisausschuss, mint a mi közigazgatási bizottságaink, részben hivatalnok, részben választott tagokból áll. Még az 1869-iki törvényjavaslat sem gondolt oly formációra, mint aminő a mi



közigazgatásainkban előttünk áll. E javaslat szerint a Kreisausschussban csak egy államhivatalnok lett volna, t. i. a Landrath mint elnök; a többi 6 tag mind az önkormányzat köréből vétetett volna, t. i. 3 önkormányzati tisztviselő, a nobile officiumot gyakorló Amtmann és 3 Kreisverordeneter; de Gneist sem gondolt a mi közigazgatási bizottságainkhoz hasonló formációra s eszébe se jutott nem-önkormányzati hivatalnokokat a Kreisausschuss integráló tagjaivá tenni; csak arról szólt (Die preuss. Kreisordnung 1870. 84. l.), hogy bizonyos igazgatási ágakra nézve szükséges lesz némely szakképviselők közreműködése. A szentesített törvény szerint pedig *a porosz Kreisausschussban elnökén, a Landrathon, kívül nincs semmiféle hivatalnok*; az a törvény 151. §-a értelmében: besteht aus dem Landrathe und sechs Mitgliedern, welche von der Kreisversammlung aus der Zahl der Kreis angehörigen nach absoluter Stimmenmehrheit gewählt werden. A közigazgatási bizottsággal nem utánoztuk a porosz Kreisordnungot, de Gneistet sem, s Dárday rosszul értette Gneistet, ha azt gondolta, hogy ez a mitverwaltende Personen alatt oly elemet értett, aminők a mi közigazgatási bizottságaink államhivatalnok tagjai. Gneist csak abból a helyes elvből indult ki, hogy a kerületi gyűlés állandó bizottsága, a Kreisausschuss, akkor fogja az adminisztrációt jól vihetni, ha tagjai nem egyszerűen képviselők közül állanak, hanem annak legalább fele a folyó adminisztrációval elfoglalt *önkormányzati tisztviselő* lesz, kik az adminisztráció állandó gyakorlatában vannak; de nem akart hivatalnokokat, önkormányzati tisztviselőket s önkormányzati képviselőket összekeverni.

Lesz-e közigazgatási bizottságainkból közigazgatási bíróság is? nem akarom ezúttal kutatni. Általában tartózkodom e kérdéshez szólni; csak behatóan tehetném azt, de ezáltal az értekezletről adni kívánt általános képet zavarnám. Az én felfogásommal, mely a közigazgatási bíróságnak teljes bírói jellegén sarkal, mely a pénzügyi jogra s a szorosabb értelmű közigazgatási jogra



egységes judicaturát enged csak, kiegyenlíthetlen ellentétben áll ily koncepció. Azt azonban nem hagyhatom érintetlenül, hogy az értekezletnek különösen a közigazgatási bíróságra vonatkozó része nyújt legkevesebb konkrét eredményt, mi alatt a legislációnak nyújtott támpontokat értem. Az egész abból állott, hogy az egyes tagok az elméletileg megkülönböztetett vagy tényleg létező rendszerek egyike-másika mellett foglaltak állást.

Ép ily kevés értékű, sőt ha a véleményanyagot vesszük, messze elmarad az előbbi kérdés mögött az önkormányzati adó, a domestica tárgyalása, mely sem gyakorlati adatok, sem az irányelvek tekintetében nem nyújtott figyelemreméltót. Az értekezletről közrebocsátott közleményben 9 oldalt foglal el a házipénztár ügye és ugyanabban az ülésben még a járások beosztásának kérdése is elintéztetett, sőt a közigazgatási bíróság intézményének tárgyalása is megkezdett. Ily körülmények közt lehet-e csodálnunk a meddő eredményt, kivált, ha még azt is hozzávesszük, hogy a tárgyalásnak egyéb alapja nem volt, mint a néhány sorból álló miniszeri kérdőpont; véleményjavaslat, melyet az értekezlet tagjai előzetesen olvastak volna, teljesen hiányozván.

Megvonhatók-e az önkormányzati és állami igazgatásnak határai? Ez sokat vitatott kérdés volt az értekezleten. Feleletet rá abstract definitiókkal adni nem lehet, mert az önkormányzat is a hivatalnoki igazgatás is közüggyel foglalkozván, közöttük csak mennyiségi különbség van; minőségi nincs, még akkor sem, ha a nézetem szerint helytelen elv vétetik kiinduló pontul, hogy az egész országot érdeklő ügyek csak hivatali igazgatást, a helyi érdekűek csak önkormányzatit bírnak el. A büntető igazságszolgáltatás ugyancsak országos érdekű s az önkormányzati elv az esküdtszékekben nagy jelentőséggel bír; az országos célokra szánt adók önkormányzati elemek (adókető bizottságok) hozzájárulásával vettetnek ki; holott az elsősorban mégis csak helyi érdekű elemi oktatás nem kezeltetik-e gyakran hivatal-



noki, állami közegekkel? a helyi, a vidéki biztonsági rendészetre nem szükséges-e rendőri személyzet?

De még ha az önkormányzat és hivatalnoki igazgatásnak az ország és a hely, a vidék megfelelne is, vajjon elhatárolható-e az ország és vidék gyakorlati célokból más módon, mint az érdekeltség tágabb vagy szűkebb, kisebb vagy nagyobb mértéke által? Amint az ország területi, vidéki tagozata nem logikai operáció útján keletkezik, hanem az ország területi és népességi elemeinek csoportosítása útján: épúgy az érdekeltség mérve sem határozható meg elvi úton, hanem egyrésről a gazdasági erő mennyisége szerint, mellyel bizonyos területi tagozatok rendelkeznek, az igények szerint, melyeket a közigazgatás irányában támasztanak, másrészt a közvetlen haszon szerint, melyet az állami intézmények bizonyos területekre árasztanak.

Az országos és helyi adók rendszere, hacsak oly célokról nincs szó, amelyeknél egyáltalán nem a szolgálat és ellenszolgálat elve az irányadó, vagy amelyeknél a gazdasági becslés lehetetlen, e tekintetek mérlegelésén alapszik; az a közigazgatási intézmények gazdasági értékének kalkulusa, azok hatásának területi kiterjedését véve alapul; és így az országos és helyi adó valójában a konkrét ismerv a közigazgatás országos vagy helyi jellegére.

De az önkormányzati adó nemcsak e különben akadémikus kérdést dönti el, hanem mint *Vargics* jól jegyezte meg, ezáltal fog a közügyek iránti közöny elütni; az adófizetésen, a közélet ez annyira gyűlölt prózáján alapszik az önkormányzat eszménye.

A mostoha elbánás, melyben e főfontosságú kérdés az értekezleten részesült, valóban meglepő. *Hegedüs Sándor* hiába állította össze a külföldi legislatióknak és a doktrináknak állását az „Önkormányzat pénzügye” című dolgozatában; az értekezleten nem talált visszhangra. Igaz ugyan, hogy a kérdés szerfelett bonyolult, de a miniszteri kérdőpont még csak inkább összezavarta. Azt kérdezi ugyanis, vajjon az egész államot egyaránt



érdeklő feladatok költségeit épúgy a megye fedezze-e, mint a helyieket? (mert végre is a házipénztár hagyományos fogalmában ez rejlik) vagy pedig az állam viselje-e a közigazgatási és gyámhatósági költségeket, de a megyék ezenkívül vethessenek ki pótdókat saját céljaikra?

A kérdés illetően feltevése által az önálló önkormányzati adóra ki van mondva az ítélet. Még a legerősebb önkormányzat sem képes a területi közigazgatás összes költségeit viselni, példa rá Anglia. A kérdés így formulázása által előre útját vágják a tágabb és szűkebb körű közérdek helyes mérlegelésének, mert az egyes megyének csakugyan nem lehet imputálni, hogy az egyes feladatok terhét is magára vállalja; minélfogva a méltán reá háruló terhet is elutasítja magától. *Br. Majthényi* jól mondta, hogy az alap hiányzik ma, melyen a domesticát ki lehetne vetni; a tanulmányokra nézve azonban, melyeket a minisztériumnak e részben ajánlott, az értekezletnek kellett volna irányelveket, nézőpontokat kijelölni. De a leghelyesebb az lett volna, ha a kérdést a kormány mai, teljesen készületlen helyzetében fel sem veti.

A mi megyei önkormányzatunk hanyatlását mi sem jelzi jobban, mint a domestica hiánya. de főleg az, hogy az 1870:XLII. t.-c. hozatala óta még csak tanulmányok sem tétettek annak megvalósítása érdekében. Mennyire előtűnik jár e tekintetben is a centralizált Franciaország! A megye az állami adókhoz 36%-ig emelkedhető pótdókat vet ki, melyek évi összege kétszázmillió frank. Nem a százalék nagysága itt a fontos, hanem hogy az összegből a centralizáltnak hitt Franciaországban számos oly szükséglet fedeztetik, melyeket nálunk, az önkormányzat hazájában, legtöbbször elvileg is az államra hárítanak.

Ahhoz képest, amint az önkormányzati adó az értekezleten tárgyalatott, már is sokat foglalkoztam vele. Elég lett volna róla annyit megjegyezni, hogy az szerfelett tökéletlen; hogy az értekezletnek kivált ez a része



valóságos szegénységi bizonyítvány a részben, mily alapos-sággal fogunk mi a törvény-előkészítés nehéz munkájához; hisz a hivatalos közleményből azt sem tudhatjuk meg, vajjon *br. Bánhidy* javaslata, mely körül a discussio főleg forgott, hogy ugyanis a megyei pótdadó maximuma 5% legyen, tulajdonkép *minek* az 5%-ára vonatkozott? a megyéknek az állami budgetbe felvett költségeire, vagy az összes egyenes államadókra-e?

Többek által felvetett a közigazgatási jog codificatiójának szüksége. *Br. Majthényi* jól megfelelt reá, hogy az lehetetlen, hogy a világon sehol sem létezik. Nézetünk szerint a közigazgatásnak csak ágaira, nem egészére nézve lehet sikeres a codificatio. Ezt az államok tényleg keresztül is vitték, ámbár, a közigazgatás tárgyát képező feladatok folyton változó természeténél fogva, melyek új meg új rendeleteket, helyhatósági statutumokat tesznek szükségessé, még így sem lehet szó olynemű codificatióról, aminő a magán- és büntetőjogra nézve eléretett. A közigazgatási tudományban folyó azon vita, vajjon e codificatio a törvényhozás vagy a doctrina által ejtessék-e meg, eléggé mutatja, hogy a közigazgatási törvényanyag egészen más természetű, mint a magán- és büntetőjogi.

Mi e részben, főleg hazánkat, illetőleg Mallein véleményét osztjuk (*Faut-il codifier lois administratives?*), aki szerint „a közigazgatási codex vagy az általános, állandó elveit tartalmazná a közigazgatásnak s ekkor oly csekélyszámúak lennének, hogy a kormányzottak majdnem semmi hasznát nem vehetnék, vagy ily codex felvenné a részletes és változó szabályokat is és ekkor a mai zavar még csak nagyobbodnék, mert az egyes szabályok eltörlését vagy módosulását nem tartalmazván a codex, csak hamis útmutatást adna.”

Az egyes közigazgatási feladatok közt az anyagra nézve oly nagy különbség van, hogy azok egymással szemben ép oly külön világot képeznek, mint a magán- és büntetőjog. Amint utóbbiakat csak külön lehet codifikálni, ép úgy nem lehet az erdőigazgatást, a cseléd-



ügyet, a gyámügyet, a közegészségügyet közös elvekre visszavezetni; azért csak szolgálati ágaként, nem egészségszükségben lehetséges a közigazgatási törvények codificatiója, anélkül azonban, hogy még itt is a magánjogi codificatióhoz hasonló eredményre számíthatnánk.

Codificatióra aránylag legalkalmasabb része a közigazgatásnak a közigazgatási szervezet, szolgálati viszonyok, a fegyelem, a nyugdíjügy, az eljárási és végrehajtási rendtartás a nem peres közigazgatási ügyekben, valamint a közigazgatási per. A közigazgatásnak ez ügynevezett alaki részében vannak leginkább az általános érvényű szabályok, ezek codificatiója által keletkezik a par excellence ügynevezett közigazgatási törvény, mely nem egyes feladatokat, nem egyes ágakat, hanem a közös szervezeti, szolgálati, eljárási formákat foglalja össze s közös elvek által szabályoztatik.

Magyarország egyébként oly távol áll a közigazgatás általános codificatiójától; oly sok feladat nincs törvényhozásilag szabályozva (hisz, mint *Tibád* igen jól kiemelte, oly lényeges rész, aminő a közigazgatási végrehajtás, a jövőtől várja rendezését): hogy a közigazgatási jog codificatióját bátran le lehet venni a napi-rendről. Legyen előbb minden feladat törvényhozásilag szabályozva, legyen előbb törvényanyag, annak alapján gyakorlat, azt felvilágosító theoriánk, akkor lehet majd a codificatió kérdését szellőztetni.

Consolidált közigazgatási szervezettel, minden feladatot szabályozó törvényekkel, nagy irodalommal, magas tökélyre emelkedett közigazgatási jurisprudentiával bíró népek nem vetették fel e kérdést. Minek akarjuk őket mi megelőzni, kik mindennek az elején vagyunk; kiknél a képviselőház 1871. március 25-iki ülésében két kiváló államférfi között azon csak fogalomzavarból eredhető vita folyt: mire van szükségünk, közigazgatási törvényre-e vagy közigazgatási törvényekre? Mert tulajdonképpen mindakettőre szükség van, ha fogalmukat helyesen meghatározzuk.



Teremtsük meg előbb a közigazgatási hatáskörök azon rendjét, azon világos, egyszerű szerkezetét, melynek hiányát az értekezleten *Földváry, Vargics* különösen hangsúlyozták; szervezzük a számviteli és pénztári ügyet a közigazgatási ágak valamennyiében; emelkedjünk utóbbi tekintetben legalább oda, ahol nem mondom a pénzügyintézetek, de legalább a nagyobb uradalmak már régen állanak; ne zavarjuk össze az utalványozó, az intéző hatóságokat, a pénzkezelőkkel; ne akarjuk a lehetetlent, hogy a megyei (ős) gyűlések vizsgálják meg a községi számadásokat, hogy a szolgabíró tetszése határozzon a járás székhelye fölött; de főleg tisztázzuk a fogalmakat. Akkor aztán gondolhatunk a közigazgatási codificatióra.

Az értekezlet tagjai egy kérdést illetőleg bizonyos makacsságot tanúsítottak. Sehogysem akartak véleményt mondani a belügyminiszter által komolyan szándékoltnak úgynevezett közigazgatási tanfolyam fölött, jóllehet az iránt a belügyminiszter ismételve is kért véleményt.

Miféle tanfolyamot akar a miniszter? Ki és minő előkészültséggel vétetik arra fel, mik lesznek tárgyai, meddig fog tartani? Vagy csak ideiglenes, átmeneti rendszabály akar lenni, a mostani, nem kvalifikált tisztviselők oktatására, aminő az ötvenes évek elején tartott? Minderről semmit sem mond a kérdés; feleletet is nehéz volt hát arra adni.

Úgy látszik azonban, hogy a miniszteri tervezet szerint, mely csak a főbb központi tisztviselőktől kívánja az államvizsgát, a szolgabírákat és segédjeiket illetőleg pedig a jogvégzettséget vagy e helyett a közigazgatási tanfolyam bevégezését tartja elégségesnek, e tanfolyam az egyetemi és jogakadémiai oktatást lenne hivatva pótolni s az érettségi vizsga nem lenne a felvétel előfeltétele. Mindez persze csak gyanítgatás; a miniszteri megállapodások e fontos pontra nézve a tanfolyam nevén s a kvalifikációk különbségén kívül semmi egyéb felvilágosítást nem adnak.



Utóbbi azonban már eléggé aggodalomgerjesztő. Br. Bánffy kifejezést is adott annak megjegyezvén, hogy ily módon a csak alsóbbfokú minősítvényűekre az előmenetel lenne kizárva. Mi pedig hozzá tennők még, hogy a felsőbb hivatalokra mellőzhetővé lesz azáltal minden közszolgálat nélkülözhetetlen előfeltétele az alsóbb fokon megszerzett gyakorlat, a szolgálat különböző fokozatainak teljes ismerete.

A közigazgatás organikus rendezése *egyforma elméleti minősítést* követel; az elméleti minősítés különbsége azzal homlokegyenest ellenkezik. Az elismert kitűnő közigazgatással bíró Franciaországban, Poroszországban, a jog- és államtudományi tanfolyamon elméleti vizsgákkal képezi a fölvétel feltételét, mely után részint gyakorlati szolgálati vizsga kívántatik meg az előmenetelre; Olaszországban, Ausztriában s a többi német államokban hasonló rendezést találunk. Mi is elfogadtuk alapjában e rendszert a bíróságokra.

Ujabban Németországban sokat vitatott kérdés, nem kellene-e a közigazgatási szolgálatra különböző tan- és vizsgálati rendszert felállítani? szükségesek-e külön államtudományi karok? De a legtöbb szózat a jogi és államtudományi oktatás szoros összefüggését hangsúlyozta, s a délnémet államok külön államtudományi fakultásai sem találtak visszhangra.

Franciaországban a Salvandy által 1846-ban összehívott enquête a politikai és közigazgatási tudományok speciális iskolája mellett nyilatkozott, melybe azonban csak olyanok vétessenek fel, akik a jogi tanfolyamot már bevégezték.

Majd az 1848-iki forradalmi kormány dekrétálta, hogy a polytechnikum mintájára közigazgatási iskola állíttassék fel, mely a magasabb, behatóbb kiképzést tegye lehetővé. A terv megbukott. Falloux 1849-ben a Salvandy-féle tervet újította meg siker nélkül, s ma nap az állam jogi fakultásaiban gondoskodik leendő hivatalnokai kiképzéséről, melyek mellett egy magán közigazgatási iskola (École libre des sciences politiques)



áll fenn a közigazgatási ágakba való mélyebb behatolásra.

Oly tanfolyamot azonban, minőt a belügyminiszter, javaslat sejteni enged, nem ismerünk s képzelni sem tudunk. A közigazgatási hivatalnoknak általános jogi előkészületre, arra az általános műveltségre van szüksége, melyet az akadémiái oktatás ad; ez a tanfolyam pedig, miután azt csak a magasabbfokú közigazgatási közegektől kívánja, az oly fontos hivatású szolgabíráknál fölöslegesnek látszik tartatni.

A sebészeti tanintézeteket eltöröltük s manap az összes gyógyszeremélyezettől az egyenlő akadémikus szak-képzettséget kívánjuk. Nem hasonló tekintetek irányadók-e a közigazgatási szolgálatra?

Az állatorvosi, a patkolási, a bábászati tanfolyamok jutnak az ember eszébe, ha a közigazgatási tanfolyam célját találgatja.

Az értekezlet sokat foglalkozott az ellenőrzés hatályosabbá tételével. Természetesen közhelyesséssel fog törekvése találkozni. De itt, mint az értekezleten is hangsúlyoztatott, minden az ellenőrzés módjától függ. Vannak részei a közigazgatásnak, melyekben az ellenőrzés, a felügyelet szigorú keresztülvitele csak az akarattól függ. Ahol pénzről, anyagról, számszerűleg konstatálható, szemmel látható dolgokról van szó, ott lehetséges az intéző, a kezelő hatóságoktól külön álló ellenőrzési szolgálat, épúgy lehetséges az a közigazgatás oly feladataira nézve is, melyek bizonyos összeredményekben nyilvánulnak, ilyen a hadsereg képzettsége a gyakorlatnál, a tanulóké a vizsgán. Ellenben igen sok feladat van, melyeknél az ellenőrzés majdnem lehetetlen; ahol az egyes polgároknak a hatóság elleni panasza pótolja azt: ahol le kell mondani a különös ellenőrzési szolgálatról. Mert, hogy az hatályos legyen, majdnem annyi ellenőrzőnek kellene lenni, ahány intéző van s ekkor is felmerül a kétely: quis custodiet custodes? Az alispán, a szolgabírák szolgálatának az a része, mely nem pénzre, nem anyagra vonatkozik, ily természetű; ellenőrjeiknek



összes ügyintézésüket egyenkint át kellene vizsgálni, ami végre is képtelenség. Ily feladatokra nézve az intéző egyénekből nem a rajtuk kívül álló ellenőrből van az egyedüli biztosíték, hanem helyes kiszemelésükben rejlik az állam részéről az ellenőrzés egyedüli módja.

E szempont figyelmenkívül hagyása tette a főispánokat képtelenné a nekik szánt ellenőri szerep betöltésére. Kívül állva az intézésen, annak minden szálait, részleteit nem ismerhették, részleteiben nem is kutathatták, és pedig nemcsak az ily kutatás, felülvizsgálat hosszadalmasságánál fogva, hanem a gyanú miatt is, melyet ily ellenőrzési mód kifejez.

Az ellenőrzés hatályosabbá tételét a nem-pénzbeli kezelésre nézve azt hisszük, helyesen várják az értekezlet kiváló tagjai attól, hogy a főleg csak ellenőrző főispáni hatóság megszüntetettik s a végrehajtó hatalom a megye élén álló intéző közegehez ép azzal a bizalommal lehet, aminővel manap az ellenőri tisztét teljesíteni legjobb akarattal sem képes főispánhoz. Ez közigazgatási szervezetünk alphája és omegája, oda azonban csak a kinevezés vezet.

Összefoglalva véleményünket az értekezlet eredményéről, azt jelentékenyenek egészben véve nem mondhatjuk, némely részekre nézve pedig éppen meddőnek kell nyilvánítanunk.

Nem igen konstatált döntő tényeket, mert ilyenekre nézve nem is kérdeztetett meg; a vélemények között pedig az általános jelentőségűek az illetők által nagyrészt már a parlamentben kifejtettek. De mint tanácskozmány is, nem szaktanácskozmány volt; inkább hangulatkifejezőnek lehetne nevezni.

Volt-e rá úgy amint megtartatott a parlament szakszerű tájékozása végett szükség? Alig hiszem. De mint hangulatjelző a miniszternek jó szolgálatot tehet; a közvéleményben pedig a közigazgatási reformnak annyit ismételt szükségérzetét egy lépéssel előbbre vitte.



## A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a birói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében?\*

### I.

#### *A közigazgatási bíráskodás alapelve.*

A nemzet akarata, a törvény — akár e célra öntudatosan rendelt szervezet hozza létre, minő a törvényhozó hatalom, akár minden szervezet nélkül, mintegy ösztönszerűleg, a nemzet jogi szokásában fejeződjék ki — egyaránt megvalósulásra tör; de a célt két, lényegileg különböző módon éri el.

A nemzeti akarat megvalósul azáltal, hogy ez akaratot az egyesek, benne önlényüket találva fel, önként követik mint saját akaratukat.

A nemzeti akarat végrehajtatik tehát az egyesek, mint ilyenek által, midőn jogügyleteikben a magánjog követelményeihez alkalmazkodnak, midőn az objektív jogrendbeütköző tények (bűntények) elkövetésétől tartózkodnak.

Amennyiben jogi érdek forog fenn, az emberi cselekedetek legnagyobb része a magán- és büntetőjogra vonatkozó nemzeti akarat alá esik; és így méltán állíthatni, hogy a törvények végrehajtása elsősorban az egyes polgárok által történik, és hogy a nemzet egyes tagjaiban nyugvó eme végrehajtási processzus messze túlhaladja ama szervek munkáját, melyek az államban különösen csak arra vannak rendelve, hogy az állam akaratát az egyeseken kívül végrehajtsák.

---

\* Vélemény és indítvány a magyar jogászgyűlés állandó bizottsága által kitűzött egyik kérdés felett. Megjelent a Magyar Igazságügy XVI. köt. (1881.) és a Jogászgyűlés Évkönyve 360—421.



A legkomplikáltabb végrehajtási és közigazgatási szervezettel bíró állam azon munkája, melyet különösen közgeivel végez a célból, hogy akaratának érvényt szerezzen, eltörpül, ha az egyes polgároknak a magán- és büntetőjoghoz alkalmazkodó tényeivel összevetjük; s bátran állíthatni, hogy nincs oly gazdag, oly hatalmas nemzet, mely az egyesek ez önkéntes törvény végrehajtását nélkülözni, az egyesek nagy munkáját külön közeggel elvégezni képes volna.

Vannak ellenben törvények, van nemzeti akarat, melynek végrehajtására az egyesek képtelenek és pedig azért, mert a viszonyok, melyekre ez akarat vonatkozik, túlmennek az ember egyéni életkörén. Mert e viszonyokban a ható, a működő, a teremtő erő nem az egyénben van; nem arról van szó, hogy az egyén hozzon létre csak önmagára vonatkozó állapotokat; hanem az egyén mellett, bár az egyént érdeklő, felemelő új állapotoknak előidézése a cél. Utak építése, közoktatás, közerkölcsiség, közegészségügy, társadalmi érdek-ellentétek kiegyenlítése, az egyes erejét meghaladó közgazdasági alkotások, humanitárius feladatok, mind túlmennek az egyéni életviszonyokon s a közviszonyok új körét képezik az egyéniékel szemben.

Mind e viszonyokban is sokat tehet az egyesek józan felfogása, önkéntes alkalmazkodása, sőt egyenes ténykedése (p. o. a népszámlálás a katonai és polgári nyilvántartásnál stb.); de az egyesek ereje a közviszonyokban részint elégtelen, részint önkéntes alkalmazkodásuk, egybevágó működésük bizonytalan lévén, az egyesek mellett különös orgánumok szüksége áll elő, s ezek a közviszonyokban ugyanazon működést végzik, melyet az egyesek az egyéniükben.

Amint az egyes ember földét műveli, másét bérbe veszi, anyagokat feldolgoz, munkaerejét másnak rendelkezésére bocsátja, tanít, gyógyít, birtokán öröket állít, pénzét kezeli, számadást visz, azonképen vannak a közviszonyoknak is szervei, melyek folyókat szabályoznak, kikötőket építenek, pénzt vernek, iskolákat emelnek, a



közoktatást kezelik, városokat csatornáznak, gyárat, műhelyeket, ipartelepeket egészség, erkölcs, társadalmi béke tekintetéből rendben tartanak, szegényeket ápolnak, ruháznak, ujoncokat tanítanak, hadgyakorlatokat tartanak.

Akár az egyeseket, akár a közület szerveit tekintjük, működésük megegyezik abban, hogy mindegyiknek célja valaminek a létrehozása, valami pozitív eredmény. A különbség csak az, hogy az egyik működés alanyai maguk nevében járnak el, a másikéi mint a közület szervei; hogy az egyesek akarata, nem az egyes szerv, nem az egyes közeg önkéntes akarata, hanem a nemzeté, az államé; továbbá, hogy az egyesek működését az állami akarat formájára nézve határozza meg, míg az államiakét, a közületiekét, tárgyára nézve is meghatározza.

Az állami akarat, a törvény, ezek szerint az egyéni viszonyokban azok fölszínén marad, míg a közviszonyokat teljesen áthatja. De azért az egyesek működése, midőn a törvények által szabályozott ügyletet létesítenek és a közületi közegek (állami, megyei, községi) működése megegyeznek abban, hogy mindegyiknek csak az állami akarat korlátai között van ereje, azzal ellentétbe nem jöhet.

Ha az egyes ember ténye ekként az állami akarat körében marad, ha az egyes közületi közeg intézkedése azzal ellentétbe nem jut, az állami akarat elérte célját megvalósult.

De történhetik az ellenkező eset is. Az egyesnek tényét, mint a legfőbb akarattal ellenkezőt, megtámadja egy másik egyes, vagy, különösen ahol az objektív jogrend forog szóban (bűntény), magának a közületnek közege s a bíraskodás szüksége áll elő a fölött, vajjon az egyesnek ténye az állami akaratnak megfelelő volt-e vagy nem? Így lesz a bíró az állami akarat végrehajtásának közegévé a magánviszonyokban.

De az egyes közületi közeg, az egyes köztisztviselő sem maga az állam; az ő cselekvése tekintetében is kétféle merülhet fel arra nézve, vajjon az állam akaratával



megegyező-e? Ismét bíraskodásra van tehát szükség az iránt, vajjon a köznek, az államnak nevében működött orgánum cselekvősege megfelelt-e az állam akaratának? Az egyes közeg egyes tényének összevetése az állam akaratával szintén ítéletet tételez fel, mely ítéletben a törvény a főtétel, a közeg cselekvése az altétel, a kettőnek összehasonlításából levont eredmény a következtetés, ép úgy, mint az egyes egyén tényénél; csak hogy itt az altételt nem közületi közeg ténye, hanem az egyes ember ténye szolgáltatja.

Bármily különbség legyen tehát az egyes ember ténye és a közületi közeg ténye között, abban megegyeznek, hogy az állami akarattal, a törvénnyel ellenkezhetnek s a funkció, mely megállapítja, vajjon az egyén, vagy a közületi közeg ténye és a törvény között van-e ellenkezés, mindig egyforma működés, azaz mindig ítélet lesz; de a tény megbírálása mindig különbözni fog magától a ténytől, mely a bírálat tárgyát képezi.

Mert a tény, akár az egyesé, akár a közületi közegé, valami nem létezőnek létrehozására irányúl, konstitutív jellegű; a bírálat, az ítélet ellenben észbeli, logikai, deklarativ természetű: következtetést von a tényből és a főtételből, a törvényből. Hogy az ítélet azután végre is hajtatik, sőt már kimondásában arra kötelezi a cselekvő alanyt, hogy tényét, ha törvénnyel ellenkezik, a törvény értelmében megváltoztassa, nem az ítélet természetéből következik, hanem az állami akarat tekintélyéből, céljából; mert ennek uralkodnia kell.

Látszólag a bíró még ezenkívül is hoz ugyan létre új tényeket, s pervezető működése kétségkívül nem pusztán logikai működés, hanem a közigazgatási közeg tényeihez hasonlít. Csak hogy a közigazgatás működésében ily új tények létrehozása a fődolog, holott a bíró pervezető teendői, főteendőjéhez képest, nagyon is alárendeltek, a revizionális és a semmítő fórumon pedig teljesen eltűnnek.

Ezeknek szem elől tévesztése szülte a nagy zavart,



s alapja a közigazgatási bírászkodás körül még mindig tartó kontroverziának.

Szem elől tévesztik, hogy az állami akarat végrehajtásának kétféle alanya van: maguk az egyesek az államban s a közületi különös orgánumok. Szem elől tévesztik, hogy a bírászkodás a törvény végrehajtásának egyenlően szükséges mozzanata, akár az egyesek, akár a közületi közegek teljesítették a végrehajtást.

Amint az egyesnek előbb cselekednie kell, hogy fölötté bírászkodni lehessen, azonképen az állami, a közületi egyes közegeknek előbb intézkedést kell tenniök, csak azután lehet tényük vitázat tárgya, csak azután lehet fölötté ítélni.

A viszony tehát így alakul. Az állami akaratot végrehajtják egyesek és közületi közegek, de a törvényesség szempontjából mindkettőjük eljárása vitás lehet s e vita eldöntése *bírászkodás*; úgy, hogy a bírászkodás ép úgy szükséges az egymással vitázó magán-egyenek, mint a közületi közegek tényei tekintetében.

Minthogy azonban a legtöbb államban a cselekvő közigazgatási közeg végezte saját tényei felett a bírászkodást; minthogy továbbá a közigazgatási közeg, min: az egyénnél magasabb közületnek képviselője, az egyénnel szemben már ennél fogva is nagyobb cselekvési erővel ruháztatik fel, s az egyesnek engedelmisségét egyelőre kell, hogy követelhesse: mindezek folytán a bírászkodási mozzanatról a közigazgatás körében teljesen megfeledkeztek s természetesnek tartották, hogy valamint a magánosok tényeire nézve a bírótól a felsőbb bíróhoz, — azonképen az alsóbb közigazgatási közegetől a felsőbbekhez megy a fellebbezés.

Az állami akarat megvalósulása nélkülözhetlen mozzanatainak szem elől tévesztése által azon nézet fejlett ki, hogy a bírászkodás csak a magán- és büntetőjogra vonatkozik, hogy a bíráskodásnak a közigazgatásban része nincs.

Ez a vélemény természetesen nagy támaszt nyert az államhatalmak balul magyarázott önállóságában és



abban, hogy a modern alkotmányokban a közigazgatás a bíráskodástól elválasztatott, de még inkább elősegítette azon körülmény, hogy míg a bíró szoros formák között, az egyéni diszkrécionárius méltatásnak igen csekély tért engedő logikai funkciót végez, az objektív jogban meghatározott alanyi jogok felett ítél; addig a közigazgatás funkciója szabadabb, diszkrécionárius méltatást nemcsak engedő, de legtöbbször meg is kívánó, s igen gyakran nemcsak jogokkal, hanem érdekekkel foglalkozik.

Mindezeknek eredménye az lett, hogy bíráskodás és közigazgatás egymást kizáró fogalmaknak tekintettek. E kizáró ellentét azonban csak annyiban áll, hogy a közigazgatás nem bíráskodhatik a magán- és büntetőjogra nézve, mert célja a közviszonyokbani működés, nem a bíráskodás, és mert e célra az államnak külön közegei vannak; de nem áll az ellentét olyképen, hogy a közigazgatásban bíráskodásra szükség nincs; nem áll olyképen, hogy a közigazgatásban nem fordul elő a tény és annak megbírálása ép, úgy mint a magánosok tényeire nézve.

Mindezekből azt a következtetést vonták le, hogy a közigazgatás és bíráskodás egymás mellett állanak; holott a bíráskodás, mely a törvény megvalósulásának minden téren végső mozzanata, szükséges komplementuma a közigazgatásnak is. A törvény csak akkor érte célját, midőn nem lehet kétséges, hogy az egyes tények a törvényben kifejezett nemzeti akarattal összhangban vannak; erre nézve pedig szükséges, hogy a cselekvények, megtörténtük után, a törvénnyel egybevetessenek, megbíráltassanak: a törvény végrehajtása csak a bírói ítélettel fejeztetik be.

Még akkor is, ha a közigazgatás közegei maguk bíráskodnak a tényeik fölött a törvény alapján támasztott vitákban, oly annyira szembeszökő az egyszerű, tiszta közigazgatási tény és a megtámadott tény fölött való bíráskodás, vagyis a kontenciózus közigazgatási ügy közötti különbség, hogy azt csak hamis kiinduló pontból okoskodó felfogásmód mellőzheti.



Szembeszökök a különbség, mely p. o. közmunka-tartozás kivetése és annak terhelt reklamációja alapján való megbírálása között fennforog. Midőn a közigazgatás kisajátítást engedélyez valamely vasúti vállalatnak olyképen, hogy az p. o. nem a vasút mentén, hanem benne a városban gyártelepet létesíthessen: a közigazgatási tényt végzett; ellenben, midőn megbíráltatik, hogy a törvény szerint lehet-e a kisajátítást, nemcsak a vasúti vonalon, annak mentén emelendő épületekre, hanem egy, a vasúttal összefüggésben nem levő, attól távol eső helyre is igénybe venni: ez már bíraskodási kérdés.

Csak elvont felfogás, mely az államot s az egyént külön-külön világnak tekinti, s mely az egyes és a közület között nem látja az összekötő láncokat, képzelhette, hogy ily esetekben lényegileg más történik, mint midőn az egyes magánember tényeinek jogossága forog szóban. A bíraskodás a törvény végrehajtásának mindig végső eszköze, akár az egyén tényeiben, akár a közület közegeinek tényeiben kelljen a törvénynek, a nemzet akaratának megvalósulni. A nemzet a bíraskodás útján számot ad magának, vajjon az egyesek vagy különös közegei nem jöttek-e ellentétbe legfőbb akaratával?

A fejlettebb közigazgatás időleg megfelelkezhetik a bíraskodás mozzanatáról, egy kézbe teheti a tisztán adminisztratív ügyeket a kontenciózusokkal; de ez állapot hosszan nem tarthat s az aktív közigazgatás mellett külön szervei keletkeznek a kontenciózus közigazgatásnak, a közigazgatás mellett kifejlik a közigazgatási bíraskodás.

Az alsóbb bíró ítélete ellen támasztható fellebbezés és a közigazgatás felsőbb közegeihez való folyamodás között a hasonlatosság nagyon látszólagos. Ugyanis az alsó közigazgatási közeg maga hozta létre a tényt, mely ellen a folyamodás irányul, mely megvitáztatik; míg a bíró, hacsak perelőkészítő, pervezető tényeit működése lényegének tartani nem akarjuk, a felek — nem saját — tényei felett mond csak bírálatot, kijelentéseket tesz.

De a közigazgatási bíraskodásnak a legtöbb legisz-



láció szerint jellemző tulajdonsága, hogy az nem a közigazgatás fölött, hanem a közigazgatásban gyakoroltatik.

Mihelyt közigazgatási közegek tényeiről van szó, az államok nagy része megtagadja a jog letéteményeseitől, a magán- és büntetőigazságot szolgáltató rendes bíróságoktól, azon hatóságot, hogy az állami akarat végrehajtását egyes esetekben a jog szempontjából ellenőrizték, bár elismerik, hogy a bíraskodásra e közegekkel szemben is szükség van.

Az okok, melyeknél fogva az igazság rendes orgánumaitól a közigazgatás tényeit megbíráló hatóság megtagadtatik, következőkép csoportosíthatók:

1. Az állam fensége veszélyeztetnék meg, ha az egyes polgár a rendes bíró előtt támadhatná meg a közületi közegek tényeinek jogosságát.

2. Az állam erkölcsi méltósága, tekintélye szenvedne, ha közegeinek bíró előtt kellene tényeik jogosságát igazolni az alattvalóval szemben, kinek parancsolni vannak hivatva.

3. Az államhatalom, különösen a végrehajtó hatalom önállósága szenvedne csorbát, ha a bíróság az előbbinek tényeibe avatkozhatnék; már pedig a hatalmak önállósága a szabadság biztosítója.

4. A bírói hatalom a közigazgatás tényei felett gyakorolt bíraskodása által közigazgatássá válnék, annak önállóságát támadná meg.

5. A közigazgatás működésének sikere, gyorsasága veszélyeztetnék, ha egy annak keretén kívül álló bíróság szólhatna bele menetébe.

6. A közigazgatás tényeiben annyira túlnyomó a diszkréciónárius, a merő célszerűségi elem, a tiszta, a törvény által körül nem írt, nem védett érdek, hogy a bíró, mint egyedül a szorosan meghatározott jogtételek alkalmazására, törvény által körülírt érdekek védelmére hivatott fórum, ha felruháztatnék is ily hatáskörrel, épen azt nem tudná megakadályozni, ami az egyest leginkább sérti, a diszkréciónárius hatalom egyenlőtlen alkalmazását: mert a közigazgatási intézkedés, formai törvény-



szerűsége dacára, diszkrécionárius, célszerűségi részeiben a legönkéntesebb lehet.

7. A közigazgatási törvények által nem keletkeznek alanyi jogok, s így a rendes bíróság hatáskörének is ki kell zárva lenni, mint amely csak ilyenek védelmére hivatott.

8. A közigazgatásban, a közviszonyokban nem egyéni jogok fenntartásáról van szó, hanem e jogoknak, bár kiméletes, összeegyeztetéséről a közérdekkel.

9. A közigazgatási közegek nem egyszerűen az államakarat végrehajtói; ők magának a törvényhozásnak helyettesei mindazon esetekben, midőn a viszonyok bonyolultságánál fogva, akaratát kijelenteni képtelen.

10. A célszerűségi, a diszkréciónárius elemeknek a közigazgatásban e nagy fontosságánál fogva sokkal helyesebb, ha a közigazgatási bíráskodás nem a rendes bíróságokra bízatik, hanem a közigazgatás önkormányzati alapra fektetettvén s így az a kormányzatokkal egy érdekű egyének által kezeltetvén, a különös bíráskodás szükségére eselik.

11. A közigazgatási jogviták eldöntése speciális ismereteket kíván, minőt csak hosszas közigazgatási gyakorlat ad.

12. A közigazgatási jogviták eldöntésénél nagyobb gyorsaság kívántatik, mint aminőhöz a rendes bíróságok szokva vannak.

13. A rendes bíróságok előtt az eljárás költséges, ügyvédi közbenjárást kíván; a közigazgatási jogviták pedig vagyoni értéküket tekintve, az esetek legnagyobb részében semmi arányban sem állanak e költségekkel.

14. Mert a közigazgatási közegek eljárásánál már annyi óvatosság, annyi kontrol alkalmaztatik, hogy a rendes bíróság nagy apparatusa teljesen feleslegessé válik.

15. A közigazgatási közegek iránti bizalmatlanság nem alapos, a részrehajlatlanság nem a bíróságok kiváltsága.

16. Ha a bírák az adminisztratív ügyekhez szokná-



nak, szellemük teljesen megváltoznék és sajátképi hivatásukra alkalmatlanná válnának.

A felsorolt okok elseje annyira magán hordja a túlzás bélyegét, hogy azzal hosszasan foglalkozni szükségtelen volna. Az állam fensége megtámadva csak akkor van, ha annak akarata ellenére követel vagy cselekszik az egyes, nem pedig ha ez akaratnak alkalmazását kéri. Az állam fensége mindaddig sértetlenül áll, míg annak nyilvánulásait más állam nem szabályozhatja, vagy amíg az államon belül minden nem-állami hatalom ki van zárva akarata irányzásából. Az állam fensége legfőképp akaratában, törvényében nyilatkozik; ez akarat végrehajtása, a végrehajtás megbírálna, csak az államfenség folyamánai, eszközei, melyek egyikéhez való folyamodás nem sértheti azt, aminek megvalósításán, bár különböző módon, mindegyikük dolgozik.

Az állam erkölcsi méltóságának, tekintélyének sérelme, már sokkal bonyolultabb, sokkal fontosabb kérdés.

Az állam, nézetünk szerint, egy nemzet lelkének, szellemének megtestesülése lévén, az igaz, a jó, szóval az emberiség legdrágább kincsei pedig másként valósággal nem bírván, mint amennyiben egy nemzet lelkében, szellemében öntudatra jutnak; világos, hogy az állam erkölcsi méltóságának, tekintélyének megtámadása egyenlő értékű az emberiség legfőbb kincseinek veszélyeztetésével.

Ezért irányoztuk a Közigazgatási Bíraskodás című dolgozatunkban (37—51. II.) figyelmünket kiválólag arra a kérdésre, mennyiben folyik az állam természetéből a közigazgatási bíraskodásnak független, a közigazgatáson kívül álló bírák általi gyakorlása nemcsak az egyén jogából, hanem az államnak épen erkölcsi jellegeből; mennyiben követeli, nem pedig csak megtűri azt épen az állam magasabb szellemi színvonala.

Törekvésünk annak kimutatására irányult, hogy noha az állam az egyesnek nem eszköze, sőt annál magasabb való, melyet az egyén a házaszeretet, a közköte-



lességek által szolgálni van hivatva, mégis az egyén az államhoz való viszonyában nem szűnik meg önálló lenni: hogy állami vonatkozásában politikai jogaiban, választó, esküdti, önkormányzati minőségében az egyén akaraturalmának objektíve meghatározott tere van, melyet ő bármiként gyakorolhat, mindaddig, míg az akaraturalmat rendeltetésével merően ellenkező módon gyakorolni nem akarja. Az egyén szavazata e szerint valódi jognak nevezhető, amíg az egyén politikai célokra akar vele élni s azt bárkire adhatja, csak saját egyéni céljaira ne akarja felhasználni; azért a szavazat szabadsága föltétlen. Ha azonban az egyén pénzért adja le szavazatát, megvesztegetteteti magát, nemcsak vége akaraturalmának, de az állam mint jogrendellenest, meg is büntetheti e tettét.

Az egyén állása az államban tehát kétségkívül jogi: az egyén nem semmisül meg politikai vonatkozásában. Közjogi és magánjogi állása között a különbség csak az, hogy magánjogi viszonyában az ember akaraturalma, úgy tartalma, mint külterjedelme tekintetében, föltétlen elismerésre talál, míg a közjogiban ez uralom tartalmilag korlátoltatik a cél által, melyért a közjog létezik, az állam iránti kötelesség által. Szavaznom csak annyiban szabad, amennyiben ezzel az állam célja érdekében akarok cselekedni; ellenkezőleg, büntettetem, ha, mint a megvesztegetés esetében, csak saját hasznomból indulok ki szavazásomnál.

És e jogi önállóság az állam erkölcsi jellegét különösen kiemeli; azáltal, hogy az egyesek úgy magán, mint politikai viszonyaikban is teljesen megtartják önállóságukat s mégis oly összhangzó akaratot tudnak létre hozni, mely az emberiség legnemesebb törekvéseinek szolgálatában áll, az állam a tökély legmagasabb fokára jut.

Ahol abszolút fejedelem, vagy, mint Plato respublikájában, a bölcsek létesítik a jó intézményeket, hiányzik az állam erkölcsi jellege, mert az egyesek csak elfogadják a jót, a helyest, a célszerűt; ellenben szabad



nemzeteknél, hol az egyesek politikailag is önállóak s az állam akarata létrehozásában és megvalósításában jogi önállósággal részt vesznek, ott nem többé külső hatalmon, nem a bölcsek tekintélyén, hanem az egyesek élő öntudatán, belső szándékán nyugszik az állam.

Ha kétségtelen, hogy az állam csak akkor emelkedik erkölcsi színvonalra, ha az egyesek öntudata, belső szándéka által tartatik fenn, világos, hogy az állameszme erkölcsi elemének követelménye, hogy az egyesek közjogi állásának is meglegyen jogi jellege, s közjogi önállóságuknak bírói védelme. Viszont ha az egyént tekintjük, ez is az államban elérheti az erkölcsi színvonal legmagasabb fokát, mert magánjóság, magánerkölcsösség igen nagy dolgok; de az állami uralmat gyakorolni és azt nem az önhaszon, hanem az általános jó szempontjából gyakorolni tudni, kétségkívül még nagyobb dolog, egyáltalán a legnagyobb, amiré az ember képes; mert a közuralom helyes gyakorlásában a magán morál is benne van, annak legnagyobb megfeszítése szükséges, hogy az ember a hatalom csábjai dacára ama sok és nehéz tekintetek között, amaz elvont világban, hol a törvény alkottatik, s ahol az egyesek baja, szenvedése nem áll közvetlenül előttünk, mint mikor a magán egyén embertársával áll közvetlenül szemben, — tántoríthatatlanul megálljon.

Ezért mondtam (l. 100—125. l.) elégtelennek a felfogást, mely csak az egyéni jogból akarja magyarázni, a közigazgatási bíraskodás függetlenségét; ezért mondtam helytelennek az úgynevezett államjogi felfogást, mely ismét a közviszonyokban egyéni jogokat elismerni nem akar.

Állam és egyén egymástól elválhatatlanok. Amint nincs egyén állam nélkül vagy ha van, az nyomorult, azonképen állam, melyben az egyén úgy a köz- mint a magánjogban elismerésre jut, csak látszata a valódi államnak.

Az állam sohasem jut erkölcsi színvonalra az egyén nélkül, az egyén nem emelkedhetik föl az erkölcs leg-



magasabb szférájában az egyéni és közjogi önállóság alapján gyakorolt állami uralom, illetőleg az abban való részvét nélkül.

Ami az államhatalmak önállóságából vett érvet illeti, melynek, mint a szabadság legfőbb biztosítékának, sértetlennek kell maradnia arra nézve csak ismételhetem amit közigazgatási bíráskodásomban (l. 111. l.) mondtam: „Az állam szerveinek megértésére elkerülhetlen szellemi anatomia, melyet Montesquieu oly remekül végrehajtott, tán kápráztató meggyőző képessége által annyira elragadta honfitársait, hogy elfeledék, miszerint azt az államnál, csak úgy mint az embernél, a holtón, de nem az élőn lehet és szabad végrehajtani.“

Nincs állam, mely a hatalmi elválasztást tényleg keresztül vitte volna. Még oly államokban is, hol az elválasztás s általa a hatalmak legnagyobb önállósága a lehető legteljesebben keresztül vitetett, mint Észak-Amerikában, a végrehajtó hatalom a törvényhozótól teljesen elválasztva, ennek önállóságát az elnök vétője erősen fenyegeti; viszont a végrehajtóót a kongresszus képviselőházának vádemelései, a szenátusnak pedig az elnök fölötti bíráskodó hatalma, míg a bírói hatalomra a végrehajtónak van nagy befolyása, amennyiben tagjait, a szövetségi törvényszék bíráit az elnök a szenátus hozzájárulásával nevezi ki, s nem a nép választja, mint az elnököt és a törvényhozás tagjait. A bírák ismét hatalmuk által, mellyel megbírállhatják, vajjon a törvény az alkotmánnyal megegyezik-e, a maguk önállóságát a törvényhozóval szemben ugyan dokumentálják, de egy-szersmind a törvényhozást nem kis mérvben csorbítják.

A parlamentáris kormányzatú államok még inkább mutatják, hogy a hatalmak elválasztása nem azoknak konkrét külön testekbe való lokalizálását jelenti, hanem az államélet különböző funkcióinak értelmi absztrakció útján való megkülönböztetését, mely absztrakciónak azonban különös, csak egy-egy funkciót gyakorló orgánus a valóságban nem mindenkor felel meg. Arról igenis lehet szó, hogy p. o. a törvényhozás fő funkciója



általános szabályok alkotása, míg a végrehajtásé azok megvalósítása, anélkül, hogy az első teljesen ki lenne zárva a befolyásból a végrehajtásra, ez amarra. A jelen dolgozat egész terjedelmét meghaladó tárgyalás volna szükséges, ha e kérdés tüzetes fejtegetésébe bocsátkoznánk; azért tárgyunkra nézve elégséges lesz, ha annak kiemelésére szorítkozunk, hogy itt nem is alkalmazható a bírói és végrehajtói hatalom ellentéte, mert a közigazgatási bíráskodás kérdésében nem a végrehajtó hatalommal áll szemben a bíróság, hanem a közigazgatási hatósággal; ami pedig már magában nagy különbség.

Nem szükség tán hosszasan indokolnunk, hogy a végrehajtó hatalom nem az által hatalom, mert egyes esetekben eljár, mert p. o. színházi engedélyeket ad, hajómalmokat a közlekedés érdekében a folyó más pontjára helyeztet, zugiskolákat bezárat, egyesekre adókat vet ki stb.; hisz e funkciókkal oly államokban, hol a centralizáció nem túlzott, a minisztérium egyáltalán nem is foglalkozik, sőt részben nálunk is a törvényhatóságok, az adókiivető bizottságok végeznek ily teendőket. A végrehajtó hatalom azáltal hatalom, hogy a törvény fogantatására általános szabályokat, útasításokat adhat, a törvényeket pótolhatja, sőt felelősség alatt szükség esetén fel is függesztheti. A végrehajtó hatalom azáltal hatalom, hogy kinevezheti az egyéneket, kikre a közigazgatásban, vagy a bírósági szervezetben szükség van, hogy fegyelmi hatalommal bír közegei fölött, s még a bírákra nézve is megilleti a fegyelmi eljárás megindítása; hatalom azonban különösen azon befolyás által, melyet a külügyek vitelére gyakorol, azon jog által, hogy a törvényhozásnak legalább is a tanácskozásaiban részt vesz, s a törvényjavaslatok rendszerint általa terjesztetnek elő. A végrehajtás összes többi teendői nem hatalmi, — hanem csak igazgatási teendők, s így az állami végrehajtás helyesen osztatik fel végrehajtó hatalomra és végrehajtó vagyis közigazgatási hatóságokra.

A végrehajtó hatalommal direkt ellentétbe sohasem jöhet a közigazgatási bíróság, mert feladata mindig



egyes konkrét esetek eldöntése a törvény szempontjából; legfeljebb indirekte történhetik az, ha valamely közigazgatási közegnek miniszteri útasítás vagy rendelet értelmében tett intézkedése megbírálására van hivatva, amennyiben azt is meg kell vizsgálnia, vajjon a rendelet törvényes-e? Utóbbi elv azonban közjogunk elfogadott elvévé válván — és pedig a végrehajtó hatalom önállóságának sérelme nélkül — nem kell arra terjeszkednünk.

Tény az, hogy a közigazgatási bíráskodás a végrehajtás hatalmi funkcióival direkte összeütközésbe nem jöhet; ezekkel a parlament vagy néhol külön állambíróság foglalkozik. Csak egyes közigazgatási tények bírálataira hivatott. Nem lehet tehát a végrehajtó és bírói hatalom elválasztása elvével — még ha azt mint irányadót minden megszorítás nélkül elfogadnók is — a bíróságok hatáskörének a közigazgatási jogvitákra való kiterjesztése ellen érvelni.

Legfeljebb egy új hatalom, a közigazgatási hatalom felállításával lehetne ennek és a bírói hatalomnak önállósága nevében a bíróságok hatásköre ellen küzdeni, amint hogy ily hatalom mintegy önkéntelenül elő is bukkan az irodalomban. (L. Daresté, *Justice admin.* 203., 204., 205. l. — Gautier, *Précis des matières administr.* 78. l. — Dufour, *Traité d. droit adm.* I. 97. l., VII. 578. l. — Vivien, *Étud. administr.* I. köt. 5., 16. l. — Abolizione del contenz. amministrat. Minghetti 5., 6. l. — Mancini 412. l. — Block, *Dict. de l'admin.* II. édit. 531. l. s általában minden francia íronál.)

Ha azonban a bíróságok hatásköre közigazgatási jogvitákra nézve a közigazgatással mint önálló hatalommal állíttatik szembe, már nem a szokásos hatalmi elválasztással, hanem tulajdonkép azon érveléssel van dolgunk, mely szerint a bíróság a közigazgatási jogvitákban ítélő hatalommal felruházva, közigazgatássá válnék s a közigazgatás önállósága támadtatnék meg.

Ezen eszmék hazája Franciaország; bizalom a szuverén népben, bizalmatlanság minden ettől független



hatóság, tehát természetesen a bíróságok iránt is, újabb történetének jellemző vonása.

Montesquieu tanának cége alatt, látszólag az államhatalmak elválasztásából indulva ki, mint Dareste (*La justice admin. en France* 165. l.) jól mondja, az 1789-től 1799-ig működő nemzetgyűlések és szuverén testületek arra törekedtek, hogy a bírói rendet a szervezés ürügye alatt leverjék, lefejezzék.

A szellem, mely a francia népet a közigazgatás fölénye, a bíró ellenőrzés alóli mentesség tekintetében a nagy forradalom alatt megszállta, egyes ellenhatások dacára uralkodó maradt napjainkig.

Amit a forradalmi időszak megalapított, azt a restauráció és a júliusi monarchia tudományos dogmává magasította, s a mai nemzedék mint megtámadhatatlan igazságot hiszi; a közigazgatási „hatalom” önállóságának nevében elvették a rendes bírótól azon hatóságot, hogy a jogot a közigazgatás ellenében is oltalmazhassa, és egy úgynevezett adminisztratív justiciát szerveztek a közigazgatás saját keretében.

Portalis formulázta legélesebben az elvet a törvényhozó testhez 1833-ban benyújtott előadványában, mondván: ítélni a közigazgatás felett annyi, mint igazgatni; s mai nap utána mondják az összes tankönyvek, közigazgatási szótárak. (L. Ducrocq. *Cours de droit admin.* 1869. 124. l. „Juger le contentieux administratif, c'est encore administrer; la juridiction administrative est le complément nécessaire de l'action administrative.” Block, *Dict. de l'administration*. Laferrière 1164. l.: „Disons le donc hardiment: le pouvoir d'administrer comporte logiquement le pouvoir de juger administrativement. Et nous pouvons jusqu'à un certain point caractériser le pouvoir du gouvernement pourvoyant à l'exécution des lois, par ces paroles, qu'Ulpian appliquait au magistrat romain: *Mixtum imperium cui jurisdictio inest.*)

A bíróságnak a közigazgatási jogviták körüli hatáskörének csakugyan olyan látszata van, mintha a közigazgatás vele szemben ugyanolyan helyzetbe jönné,



mint az egyes magánember; tőle független hatóság íté-  
lő tényei fölött s ítélete előtt meg kellvén hajolnia, mi-  
ben mutatkozik, hogy a közigazgatás a közhatalom egy  
része, hogy az állam tekintélye alatt működik, hogy az  
egyesre nézve hatóságot képez?

Egyszerűen abban, hogy az egyén a másik egyént  
külső eszközökkel nem kényszerítheti valaminek telje-  
sítésére, hanem e végből a bíróhoz kell folyamodnia s  
csak ez kötelezheti alperest valaminek tétele vagy  
abbanhagyására. Ellenkezőleg a közigazgatás. Önnön  
joghatóságánál fogva bezáratja ipartelepemet, átvágatja  
gátamat, betiltja építkezésemet, karhatalommal állít a  
sorozóbizottság elé, anélkül, hogy tényei végett a bíró-  
sághoz meghatalmazásért kellene folyamodnia; paran-  
csol, s nekem engedelmeskednem kell, engedelmesked-  
nem a büntetőtörvénykönyv tilalmának terhe alatt.  
Vajjon egyezik-e ezen állás a magánosok egymás irányá-  
bani állásával? Csak az elfogultság állíthatná.

De a közigazgatás nemcsak parancsolhat; fegyveres  
hatalom is áll rendelkezésére s ellenkezésemet annak se-  
gélyével le is verheti, anélkül, hogy a karhatalom alkal-  
mazása erőszaknak tekintetnék; a karhatalom alkalma-  
zásában a közigazgatás elmehet végső határig, az egye-  
sek életének esetleg szükséges feláldozásával is kikény-  
szerítheti az engedelmességet, s az engedetlenkedőnek  
életétől való megfosztása nem esik a gyilkosság, ember-  
ölés, életbiztonság elleni kihágás fogalma alá, nem képez  
szükségképen a hatósági hatalommal való visszaélést, a  
közigazgatási hatóság gyakorlásának természetes követ-  
kezményének tekintetik.

A közigazgatás hatósága ezek szerint minden két-  
ségen fell áll; a közhatalom nevében, annak erejével,  
tekintélyével lép föl s parancsainak az egyes engedel-  
meskedni tartozik. A közigazgatás önállósága mindezek  
által már eléggé védve van; amit a közigazgatás akar,  
annak teljesülnie kell s a bíró nincs jogosítva a közigaz-  
gatást akarata végrehajtásában akadályozni.

Ebből folyólag az egyes, bármit parancsoljon neki a



közigazgatás, nem fordulhat bíróhoz, hogy ez mentse fel az engedelmesség alól; az egyesnek előbb teljesítenie keli a közigazgatás parancsát s csak azután fordulhat a bírósághoz, hogy ez vizsgálja meg, vajjon parancsa nem volt-e törvényellenes.

Ez alapelvtől vannak ugyan eltérések és az állam az egyesnek, a közigazgatással szemben is enged birtokon belül jogorvoslatokat. Midőn a végrehajtás nem sürgős, midőn azt köztekintet nem igényli parancsolólag, elvileg megillető jogát mérsékeltebben használja; mindez azonban nem csorbítja a közigazgatás szükséges erejét, tekintélyét. De az egyén a közigazgatás ellenében a teljesítés után is jogorvoslatok tekintetében megvan szorítva.

Ha magánegyén a másikat birtokában megháborítja, a háborítottnak nem szükség jogát igazolni a háborítóval szemben, elég, ha birtokát igazolja, mert az egyesek egymással az egyenlőség alapján állnak. De a közigazgatás az egyes felett álló hatóság lévén, prosszeszórius jogorvoslatokkal a teljesítés után sem lehet megtámadni.

Az egyes egyén mondhatni, ki van szolgáltatva a közigazgatásnak; mert parancsainak csak büntény terhe alatt szegülhet ellen; egyedüli menedéke a teljesítés után, a birtokon kívüli jogorvoslat.

Ami már most ez utóbbit illeti, hogyan érintetnék az által a közigazgatás önállósága?

Ha a közigazgatás tényeinek az egyes részéről való ily megtámadhatása s ebből folyólag megváltoztatása, a közigazgatás önállóságát sértené, nem volna sehol, nem volna még Franciaországban sem, önálló közigazgatás.

Azért mondom, hogy Franciaországban sem, mert ezen állam a közigazgatási siker, a közigazgatási fölény, minta-állama, ebben ruháztatott fel a közigazgatás nemcsak önállósággal, hanem szupremáciával a bíróság fölötte; ebben védetik a közigazgatás közege különös privilégiumokkal a bűnvádi és polgári per ellen; szóval ez a modern világban annak mintája, hogyan lehet a közigazgatást nemcsak önálló hatósággá, hanem minden-



hatóvá tenni, az alkotmány fölé állítani, vele az alkotmányt kijátszani.

S mégis mit látunk? A közigazgatás intézkedései a teljesítés után Franciaországban megtámadhatók, és pedig nemcsak az intéző közegek, a prefet és a miniszter előtt, hanem első folyamodásban a prefekturális tanács, másodikban az államtanács előtt. Igaz ugyan, hogy az elsőnek jog szerint elnöke a prefet, és a bírák egyenlő szavazata esetében döntő szavazata van; igaz, hogy a prefekturális tanács tagjai nem valami kiváló emberek, (L. *Migneret*, Examen du projet de loi relat. à la suppression des conseils de préfecture 22. l. — *Milcen*, De la réf. d. conseils de préfecture. 3. l.) nincsenek a bírói függetlenség attributumaival felruházva; igaz, hogy az államtanács határozata a miniszter megerősítésére szorúl. De azért a jogviták előttük nyilvánosan, kontradiktórius eljárás mellett folynak, s így az aktív közigazgatás befolyása dacára is attól különböző, bár tökéletlen bírói fórum vizsgálja meg a közigazgatás intézkedéseit, azokat esetleg megsemmisítvén, megváltoztatván. Ha tehát az aktív közigazgatástól különböző fórum utólagos befolyása a közigazgatás tényeire ennek önállóságát megsemmisítené, még a közigazgatási szupremácia mintaállamában sem volna önálló a közigazgatás.

Ami pedig az érv másik részét illeti, hogy a közigazgatás feletti törvénykezés által az illető bíró közigazgatássá válnék, ez annyira ellenkezik a dolgok lényegével, hogy csak a franciák dogmatikus észjárása magyarázhatja meg annak közöttük még mindig nagy hitelét.

Bámulatos, hogy akik oly világosan megkülönböztetik a közigazgatásban a határozó, a cselekvő és a bíráskodó részeket (l. Ducrocq. Droit adm. 23. l.), a tiszta és a kontenciózus közigazgatást, s akiknek jelenlegi adminisztratív szervezetét megalapító 1799. évi (Loi du 28 pluviôse an VIII.) törvényét az előadó arra alapítja, hogy a közigazgatásban megkülönböztetendő három szolgálati ág: 1. a tulajdonképi adminisztráció; 2. az adók repartíálása; 3. a közigazgatás összes ágaiban fel-



merült kontenciózus ügyek elbírálása; — hogy azok mindezek dacára fenntarthatják Portalis dogmáját: a közigazgatás fölött ítélni annyi, mint közigazgatást gyakorolni.

A közigazgatás felett bíraskodni és tényleg közigazgatást gyakorolni nagyon különböző dolgok. Nem szólok a közigazgatási közegek ellen ezek közigazgatási működéséből eredt kártérítési vagy bűnvádi perekről, pedig a francia felfogás szempontjából ezt is tehetném (ugyanis itt annyira világos, hogy a közeg elmarasztalása kártérítésben vagy elítélése bűnvád miatt a közigazgatással, annak saját menetével, mi összefüggésben sem áll, a közeg alanyi felelőssége forog szóban, a közigazgatás, mint közhatalom érintetlenül működik tovább, bár a tény, mely fölött a bíró ítélt, közigazgatási). Amint azonban a közigazgatási közegek alanyi felelőssége esetében nem lehet mondani, hogy a bíró, aki a kártérítést p. o. egy vámhivatalnok ellen megállapítja, mert törvény ellenére vesztegeltette a marhát a vesztegintézetben, adminisztrált volna; amint nem lehet állítani, hogy a bíró, mivel közpénzek sikkasztását konstataulta a közhivatalnok ellen, közpénzkezelővé vált volna: ép oly kevéssé mondhatni, hogy a személytől eltekintve, egy-egy közigazgatási intézkedés megbírálása a törvény szempontjából, jogos vagy jogtalan eldöntése, adminisztrálás lenne.

Nem a szubsztrátum, nem az alzat, melyen az állami funkció gyakoroltatik, hanem a funkció minősége határoz a funkció természete fölött; a tanfelügyelő, a rendőrkapitány, az erdőfelügyelő, a szolgabíró, a pénzügyigazgató, mind közigazgatást végeznek, bármily különböző legyen működésük alzata. A bíró azért, mert ítéletének, tárgya közigazgatási, politikai kérdés, nem lesz sem közigazgatási, sem politikai közeggé, bíró marad; amint a számvevő hatóság azért, mert az igazságügyi vagy a katonai, vagy az iparigazgatási számadásokat vizsgálja s ahol rendszeresen bírói függetlenséggel szervezve van (mint p. o. épen Franciaországban a Cour



des comptes) formális ítéleteket is hoz, számoltató ítélkezése által nem válik sem igazságügyi, sem katonai, sem iparügyi közeggé.

Vajjon ki mondaná, hogy nálunk a kir. kúria, mert országos képviselői választásokra vonatkozó választói névjegyzékek rektifikációja végső folyamodásában eléje tartozik, közigazgatási, politikai hatóságot gyakorol, bíráskodása által adminisztrál? Ki mondaná, hogy az állami főszámvevőszék nálunk végrehajtó hatalmat gyakorol, mert a végrehajtó hatalom pénzkezelésének törvényszerűsége felett bíráskodik?

S vajjon a magánjogi perekben ítélő bíró, midőn bérleti szerződés felett ítél, bérlő vagy szállító lesz-e?

A funkció, mely által a bíró, a közigazgatási intézkedés törvényszerűségét, illetve a félnek a közigazgatás által állítólag sértett jogát megvizsgálja, nem adminisztratív működés; benyúl ugyan a közigazgatásba, ha annak intézkedése törvénytelen volt; de célja, működése eredménye formája nem adminisztratív, hanem bírói természetű. Őt a közigazgatásban is csak a jog érdekli, ezt vizsgálja egyedül; de a közigazgatásra nézve a jog csak korlát, melyen belül főcéljára tör, holott a bírónak rajta kívül nincs célja.

Teljesen alaptalan tehát a félelem, hogy a közigazgatásra nézve felmerült jogviták elintézése által a bíró adminisztratív hatósággá válnék, hogy az államhatalmi funkciók összezavaródnának, hogy a bíráskodás és a közigazgatás elválasztása megszüntetnének. Ellenkezőleg, csak akkor érzjük el a közigazgatás és törvénykezés elválasztását igazán, ha a közigazgatásból a bíráskodás legképtelenebb faja, az önbíráskodás, kizáratik.

A közigazgatás vonakodása a rendes bíróságok törvénykezését elismerni, nem tárgyilagos, a bíráskodás és közigazgatás természetén alapuló okok folyamánya, s a rendes bíróságok hatóságának elfogadása helyett az úgynevezett adminisztratív juszticia, a közigazgatás keretében szervezett bíráskodás felállításáról jól mondotta



Mancini, hogy az az igazságszolgáltatás álcája, merő alakoskodás, mely az igazságszolgáltatás magasztos nevével takarózva, nem a jog uralomra juttatását, hanem az önkénynek a jog mezébe való öltöztetését akarja.

„Nem lehet tagadni, mondja Dareste (*La justice admin.* 675. l.), — ki különben a rendes bíróságok hatáskörét közigazgatási jogviták tekintetében lehetetlennek mondja — hogy az adminisztratív justícia a deszpotizmus találmánya; a római császársággal lép először a világba, a centralizációval támad fel újra Franciaországban és hozzá lehet tenni, hogy a szabad népek, Anglia és Amerika, nevét sem ismerik. A hatalom, mely az adminisztráció bíraskodását teremté, tagadhatatlanul el akarta vonni a független, főleg az elmozdíthatatlan bírótól az államügyekben az ítélkezést, szabadulni akart az ellenőrzéstől, fél és bíró akart lenni egy személyben.“

A fentebbiekben némileg feleltünk már azon érvre, mely a közigazgatás sikerét, gyorsaságát látja veszélyeztetve, ha a közigazgatáson kívül álló bíróság szólhat bele a közigazgatás tényeibe; de az ellenvetés elég fontos lévén, részletesebben kell vele szembe szállnunk.

„Tegyük fel, mondja Laferrière, a Block-féle dictionnaire-nek még 1877-iki kiadásában is, hogy a természeténél, valamint tagjai elmozdíthatatlanságánál fogva független, testületi befolyások és a bírói gyakorlat uralma alatt álló bíróság csak egy percre, csak az ország egyetlen pontján megállíthassa a közigazgatási akciót: az eredmény az összes szolgálati ágak zürzavara lesz. „Franciaország, mondta Cormenin, Európa összes államai között az, mely leggyorsabban, legösszefüggőbben, legbiztosabban bír egy adott pontra legtöbb embert, legtöbb pénzt, legtöbb hadiszert vetni. Ugyanabban a pillanatban a kormány akar, a miniszter rendelkezik, a megyefőnök közvetít s a községi bíró foganatosít, az ezredek indulnak, a hadihajók útnak erednek, kong a vészharang, bömböl az ágyú: Franciaország talpon áll.“ Mi lesz e hatalmas központosításból, ha a működés pillá-



natában egy, a közigazgatásra nézve idegen, szuverén hatalom határoz és végez a *jurisdictio* teljével?”

Nem szükséges a történelmi eseményekre hivatkoznunk, melyek Cormanin korában ugyan ismeretesekek nem voltak, de melyek ma ez egész passzust nagy anakronizmusként tüntetik fel; s egyáltalán csak azért hivatkozunk rá, hogy a francia szellemnek, sok fényes tulajdonsága mellett, erősen dogmatikus irányát újra kiemeljük.

Ugyanis: mit tehetne, mivel gátolhatná egy független bíróság e páratlan jelességű centralizációt? Mivel akadályozhatná meg, hogy a kormány akarjon, a miniszter rendeljen, a megyefőnök közvetítsen, a községi bíró végrehajtson s a legtöbb ember dobassék az ország egy határozott pontjára? Semmivel sem; mert a közigazgatás zászló alá szólító parancsának előbb engedelmeskedni, a kitűzött helyen megjelenni kellene, s csak azután jutna a bíróság azon helyzetbe, hogy a besoroztatás által magát sértettnek hívó panasza fölött ítéletet hozzon; a mozgósítási parancsnak természetsszerűleg előbb végre kellene hajtva lenni, s az egyes csak azután kereshetné vélt jogát. Amint a bíró nem gátolhatja, hogy a közigazgatás a veszélyes árút el ne kobozza, úgy nem gátolhatja azt sem, hogy a közigazgatás, végrehajtási eszközeivel, a mozgósítást ne foganatosítsa.

A közigazgatás sikerét illetőleg szintén kétségtelen, hogy arra a bíróságnak hátrányos befolyása nincs, mert a bíró a közigazgatási intézkedések célszerűségébe, eredményeibe, belső helyességébe nem bocsátkozhatik, őt csak azok jogossága érdekli. Amennyiben tehát jogosak, sikerük olyan, mintha a bíróságnak hatásköre rájuk ki nem terjedne, amennyiben pedig jogtalanok sikerüket kívánni nem lehet.

A nagy elvi okok után jönnek az inkább technikus természetű érvek a rendes bíróság hatásköre ellen közigazgatási jogvitákra nézve.

Amíg az előbbiek főleg a franciák által hangoztatnak, addig az utóbbiak Németország irodalmában és



legiszlációjában uralkodnak. A németek mélyebb befogása legyőzte az elvi nehézségeket, melyek a közigazgatáson kívül álló független bíróság ellen felmerülnek. Dacára a számos bel- és külellenségnek, mely politikai konszolidációját fenyegeti, dacára konszolidációja sok részben forradalmi jellegének: hegemon állama s más kisebb német államok is, legalább a végső fórumon, elismerték a közigazgatáson kívül álló, független bíróság lehetőségét, sőt szükségét; elismerték, hogy a valódi hatalomnak nem kell félnie a jogtól, mely azt inkább szentesíti, mint fenyegeti, ha igaz alapon nyugszik. Ausztria nemzetiségi, föderalisztikus ellentétei dacára ki merte adni a hatalmat kormányra kezéből a jogviták eldöntésére nézve s azt független, bár ítélkezési hatalmának minősége tekintetében kifogás alá eső közigazgatási bíróságra bízta.

De az elvi nehézség tényleges leküzdése mellett, mely tekintetben Németországtól a pálmát elvitatni nem lehet, a közigazgatási bíraskodásnak ezen német rendezése számos kérdést hagyott fenn, melyeket megoldottnak tekinteni, amint azt Németország tette, nézetem szerint nem lehet; sok következetlenség fennmaradt, s ezeket ki kell egyenlíteni. Ezeket nem fogadhatják el sem a tudomány, sem azon nemzetek, melyek mint mi, a jog elismerésére közigazgatásunkban még csak törekszünk.

Németország, a kivitel tökéletlensége dacára, messze meghaladta Franciaországot, s bár Olaszország a kivitelre nézve is helyes irányt fogadott el, mégis elrontotta szép művét a hatalmak megosztásának hamis értelmezésével, bíróságait ítélkezés helyett mondhatni csak szakértői véleményezésre jogosítva fel a közigazgatási jogviták tekintetében, mint ezt alább bővebben kifejtem.

A német legiszlációk tehát legalább a végső fórumon elismervén a közigazgatás keretén kívül álló, teljes függetlenséggel felruházott bíróságokat a közigazgatási jogvitákra nézve, különösen azért hívják fel figyelmünket, mert az alsó folyamatokban, miként a franciák, mégis a közigazgatás keretén belül, bár önkormányzati



alapon aktiválták a közigazgatási bíráskodást. Felhívják figyelmünket annál is inkább, mert az organizmus, melyet így teremtettek, legközelebbi rokonságot mutat azon államéval, mely az új kornak nemcsak a leghatalmasabb, mind az öt világrészben domináló, majd mindenikben vezérszerepet vívó birodalom, hanem egyszersmind az az állam, melynek alkotmányában, mint a szabadság élő iskolájába tanulni járt Európa valamennyi nemzete.

Ha egyenként vesszük ez érveket, a 6. és 7. pont alattiak szoros összefüggésben állanak egymással. Ezen érvek szerint ugyanis a közigazgatásban túlnyomók a célszerűségi, a diszkrécionárius elemek, a törvény által szorosan meg nem határozott, objektíve nem védett érdekek: minélfogva a közigazgatási intézkedések tárgyában felmerült viták nagy része nem jogvita, s így azok eldöntésére a rendes bíróságok nem alkalmasak. A vele rokon, de még tovább menő érv szerint pedig a közigazgatást szabályozó törvények egyáltalán nem hoznak létre alanyi jogokat.

Alaptalan volna a célszerűségi, a diszkrécionárius törvény által szorosan nem körvonalazott érdekek nagy jelentőségét a közviszonyokban tagadni. Valamint a jog a magánélet minden részletét nem meríti ki, hanem csak annak főbb irányait jelöli meg, ép úgy a közéletben, a közviszonyokban igen sok marad a jog által szabályozatlanul. A magán egyén uralma körét a magán- és a büntetőjog igen általános körvonalakban határozza meg; e körön belül az egyén, mondhatni, szuverén. Ép így a közviszonyban; a korlátokon belül, melyekkel az egyén a közzel szemben védve van, a közigazgatásnak szabad keze van az ügyek miképeni rendezésére. Meg van p. o. objektíve határozva, hogy bizonyos közcélokra kisajátításnak van helye; de hogy a tulajdonos földjéből mekkora darabot tartozzék átengedni, nem objektív ismervek, hanem a közigazgatás belátása szerint döntenek el.

Azért Magyarország vidéki városában a tulajdonos joga sértetnék, ha telkét szépítési célból sajátítanak ki:



ellenben nem panaszkodhatik jogsérelemről, ha az vasútépítés céljából történik. Ha már most utóbbi célból történik a kisajátítás, azaz a közigazgatás a törvényes korláton belül marad, a tulajdonos nem panaszkodhatik jogsérelemről, ha telkéből nagyobb részt sajátítanak ki, mint a mekkorát ő elegendőnek tart.

Meghatározza pl. a törvény, mely esetekben szükséges az iparhatóság engedélye ipartelep felállításához; meg van szabva, milyen alakszerűségek mellett határozhat az engedély tárgyában az iparhatóság. A törvényben engedélyhez nem kötött ipartelep felállításának tilalma tehát, vagy a tárgyalási formák mellőzése az engedélytől függő telepeknél egyenes jogsértés az illetővel szemben. Ellenben nem jogi kérdés annak eldöntése, vajjon konkrét esetben az engedélytől függő telep a szomszédokat háborgatja vagy veszélyezteti-e; mert hisz a telep még felállítva sincs, a közigazgatás pedig csak a valószínű háborgatással, a valószínű veszélyeztetéssel foglalkozik, sőt a háborgatás, a veszélyeztetés még a telep fennállásakor is felette relatív, az esetek legnagyobb részében diszkrécionárius méltatás kérdése lesz.

Mindezt nemcsak el lehet, de el kell ismerni; úgy azt is, hogy a közigazgatásnak e diszkrécionárius hatalommal való visszaélései ellen is gondoskodni kell. Ámde mindebből nem következik, hogy a közigazgatás körében ép oly számos esetben nem fordulnak elő az objektív jog szabályozta kérdések, melyeknek elbírálása nem diszkrécionárius méltatás, hanem a bírói logika kérdése.

Vajjon a jogilleték az illetékkiszabási hivatal által helyesen rovatott-e ki; hogy mely községben tekinthető valaki illetékesnek; hogy bír-e valaki az országgyűlési képviselőválasztásnál szavazati joggal vajjon némely egyet túlmént-e alapszabályaiban kitűzött célján; hogy egy közhivatalnoknak hány szolgált éve veendő alapul a nyugdíj kiszabásánál: mindezek tiszta jogi kérdések, melyeknek eldöntése ép úgy érinti az egyesek sorsát, mint a diszkrécionárius hatalom gyakorlása.

A jogi elemek a közigazgatásban ép oly fontosak,



az egyest ép úgy érdeklik, mint a célszerűségek, a diszkrécionáriusok.

Franciaországnak a közigazgatási jogviták eldöntésére hivatott nagy bírói organizmusa élő cáfolata annak, hogy a közigazgatásban a jogi elemek annyira háttérbe szorulnának.

Vivien, az adminisztratív kérdések nagy mestere, ily határozott szavakban fejezte ki az általunk védelmezett nézetet: „Az államtanács mindig két exkluzív ismérvre szorítja a közigazgatási bíraskodást (les contentieux administratif). Soha nem fogadott el fellebbbészést, kivéve természetesen azon eseteket, midőn kivételes törvényes intézkedések kifejezetten másként rendelkeztek, csak ha az valamely jogra volt alapítva, s e jog a közigazgatás akciójától függött. Így mindig elutasított minden igényt, mely egyszerű érdekekre volt alapítva, s a közigazgatáshoz (devant l'administration pure) utasította, megtagadva benne maga részéről a bíraskodást.” (Études admin. I. köt. 129. l.): Hasonlókép mondja Ducrocq (Cours de droit admin. 125. l.): Ha a közigazgatás ténye nem sért jogot, hanem egyszerűen érdek van érintve, az ügy sem a közigazgatási bíróság, sem a rendes bíróság elé nem tartozik, a diszkrécionárius hatóság hatáskörébe esik (elle est de la compétence de la juridiction gracieuse ou discrétionnaire). Az ily folyamat nem a bírósághoz, hanem az aktív közigazgatáshoz (devant les dépositaires de l'action administrative ou administration pure), a községi bíró, préfet, a miniszterek s a kérvényezési jog gyakorlataként a császárhoz intézhető.”

Franciaország nagy apparátusa a közigazgatási bíraskodásra teljesen felesleges volna, ha a jog közigazgatásában oly jelentéktelen volna; holott az úgy a nagytekintélyű Vivien, mint a szabatos Ducrocq s általában az összes közigazgatási írók szerint csak akkor működik, ha jogsértésről van szó.

Ellenben ha az érdekek védelme volna a közigazgatásban a fő, érthetetlen volna, hogy arra a franciák



semmi súlyt sem fektetnek, s mint Chauveau jeles közigazgatási peres eljárásában mondja: *L'instruction gracieuse présente peu d'intérêt au point de vue doctrinal*: s míg a közigazgatási pernek két jó vastag kötetet szentel, addig az érdekek védelmére hivatott *instruction gracieuse*-el 4—5 lapon végez, mint olyannal, melynek nincs semmi szabályzata, nincsenek általános elvei.

Itt a német felfogás, s kivált annak főképviselője Gneist, határozottan téved, amint azt másutt (Közigbíráskod. az alkotm. és egyéni joghoz való viszonyban 72—70. l.) bővebben fejtegettük; e felfogás önmagával ellentétben adott a közigazgatási bíráskodásnak a legfőbb fokon teljesen bírói jelleget.

Ezzel rokon ama nézetirány, mely a közigazgatási törvényeket alanyi jogokat teremtknek nem ismeri el. Gneist, Unger egész borzalommal szólnak a felfogásról, melynél fogva az egyén az állammal, jobban mondva a közigazgatással szemben, nem magánjogi alapon is jogokat érvényesítsen; az állam feloszlását, tekintélye megsemmisülését látják abban, ha elismertetnék, hogy az egyesnek a közviszonyokban is van az objektív jog által meghatározott joga s annak érvényesítésére keresete.

Igaz, hogy e német felfogásnak a németek közt is hatalmas ellenzői vannak (Pfeiffer, Bähr, Stein Schmitt, hogy csak a főbbeket említsem); annyi azonban kétségtelen, hogy a legislációban az előbbiek vergődtek érvényre, bár a gyakorlatban megadták azt, amit az elméletben megtagadtak, megadták az alanyi jogokat, megadták a keresetet, és pedig névleg is, mint p. o. Poroszországban; s bár Ausztria a *Klage* helyett a *Beschwerde* szót használja, tényleg az a kereset minden tulajdonságával bír.

Azon nézetnek, hogy a közigazgatási viszonyokra vonatkozó törvényekből nem keletkeznek alanyi jogok, még az olaszok is hívei, csak hogy egészen más alapon, mint a németek.



A németek kiindulási pontja az, hogy az ember csak mint társadalmi alany önálló, csak mint ilyen bír a törvény korlátaiban mondhatni egyéni autonómiával: ellenben mint államtág, felsőbb hatalom alatt áll, mely egyes ember cselekvényeit bizonyos, a törvényben meghatározott módon irányozni jogosítva van. Amennyiben az államhatalom ezt nem a törvény értelmében, nem a törvény által meghatározott módon tenné, az egyes jogosítva van követelni, hogy az állam, illetve közege, cselekvényét a törvényhez alkalmaztassa, de ezáltal nem önjogát, nem egyéni jogát érvényesíti, hanem az állam érdekét, az állam akaratát emeli érvényre, melyet annak közege nem tartott tiszteletben.

A megkülönböztetés nagyon finom; de először nem igaz, másodszor eredményében meg az egyén jogának elismerésére vezet. Mert az állami közeg törvénytelen intézkedésének megsemmisítésével s a törvénynek megfelelő megváltoztatásával az egyén joga is érvényre emelkedik.

Nem igaz pedig azért, mert, mint fentebb kiemeltük, az állam erkölcsi magasabb tekintélye s a közviszonyok korlátozó volta dacára, az ember nem szűnik meg a közviszonyokban sem jogalany lenni; s bár közjoga fölött csak külterjileg s nem tartalmilag is feltétlen az uralma, az jog mindaddig, míg arra kívánja használni, ami végett adva van: a közélet előmozdítása végett.

Egészen más, mondhatnám formakérdés, az olaszok felfogása arra nézve, vajjon a közigazgatási törvények teremtenek-e jogokat.

Az 1864. olasz képviselőház bizottsága, mely valamennyi „magán és politikai” jog védelmét a rendes törvényszékre bízta, a publicisták communis opiniojaképen állította, hogy „nem hiszi, hogy a közigazgatási törvényekből jogok származtathassanak e szónak sajátképeni, szorosán jogi értelmében”. (*La vostra commissione non crede... che dalle leggi amministrative possano derivarsi diritti nel senso proprio e strettamente giuridico*



di questa parola. L. Abolizione del contenzioso ammin. 27. lap.)

A bizottság jelentésének e tételét ismétli, magyarázza a bizottság egyik kiváló tagja. *Mosca* (l. cit. 244. l.) mondván, „hogy a közigazgatási törvények azon szabályokat követelik, melyeket az állam önmaga részére állít föl a közügy helyes menetének biztosítása, a társadalom kollektív s a kormányzottak egyéni érdekeinek védelme végett; de nem hiszi, hogy a közigazgatási törvények egymagukban valóságos jogokat alapítanak. Megtörténik ugyan néha, hogy a közigazgatási törvények oly rendelkezéseket is tartalmaznak, melyeknek célja: jobban biztosítani, magyarázni vagy szabályozni a magán polgárok jogainak gyakorlatát, s mely jogokat egyéni jogoknak lehetne nevezni, de e jogok távoli alapja nem a közigazgatási törvényekben, hanem a magánjogokban és a politikai jogban (ami műnyelvünk szerint a közjogban, az alkotmányban) gyökerezik.“

Mit aztán *Mancini* (l. cit. 251. l.) — mert sok oldalról megtámadtatott — úgy magyarázott, hogy ha a közigazgatási törvényekből keletkezhettek is egyéni jogok, ezek valóságában a közjogi, alkotmányi, vagy a magánjogi törvényektől függnék. (Che se dalle leggi amministrative in un certo senso possono derivare diritti, questi diritti sono in realtà dipendenti da leggi politiche o da leggi civili...)

Az olasz felfogás szerint tehát a közigazgatási törvényekből nem keletkezhettek jogok. Azoknak célja nem az egyének akaraturalmának meghatározása, hanem a közigazgatás cselekvésének, eljárásának szabályozása, s e törvények csak annyiban szülhetnek jogokat, amennyiben a magánjog, a közjog gyakorlatát magyarázzák, körülírják; de e jogok akkor nem az adminisztratív törvényeken, hanem magán- vagy közjogon alapulnak.

A közigazgatási törvények célja ekként az olaszok felfogása szerint is nem az egyének jogkörét a közigazgatással szemben szabályozni, hanem a közigazgatás működési módját rendezni; eltér azonban e felfogás a



németekétől abban, hogy az egyént a közviszonyokban is alanyi jogokkal felruházottnak tekintti, csak hogy e jogokat nem a közigazgatási, hanem a magánjogi és közjogi törvényekből származtatja.

E felfogási árnyalatot, azt hiszem nem lehet másból magyarázni, mint a természetjogi irányból. E szerint az embernek veleszületett jogai vannak: ez a fődolog; e jogok szabályozása, konkrét meghatározása ellenben másodrendű jelentőségű. Az embernek e veleszületett, a természetén, az észen alapuló jogai képezik a magánjogi s a politikai jogok tárgyát; mindaz, ami ezenkívül esik, mellékes, alárendelt, s ilyenek a közigazgatási törvények is. „Valójában — mondja Gautier, ki itt e nagyon elterjedt véleményt generalizál — a közigazgatásjog nem más, mint a közjog kifejtése, működtetése, s méltán mondották, hogy a közjog szolgáltatja a közigazgatásjog fejezet-címeit.“

Nem lehet itt célom ez irány bírálatába bocsátkozni: maga az észjog lassan-lassan elhagyja ez abstract álláspontot s elismeri a jogok konkrét formulázásának lényegességét.

A tulajdon igazi értelmét, teljes jelentőségét csak úgy méltathatjuk, ha azt konkrét alakjában vesszük tekintetbe, ha a közigazgatási törvényeknek mintázásával együtt a kisajátítási, a tűz- és vízrendőri, a beszállásolási s egyéb közigazgatási törvények határoznak a tulajdon valódi tartalma, ereje felett. Nem közvetlenül a magánjogból ered azon jogom, mellyel a törvényben nem gyökerező kisajátítást megtámadhatom: ebből a közigazgatás kisajátítása ellen nincs konkrét címem; nem a magánjogból ered azon jogom, mellyel egy hadi erődtímeny szolgalmát, mint az erődtívenyekre vonatkozó törvényen nem alapulót megtámadom.

De legvilágosabban a politikai jogoknál látszik, mennyire nem a közjogi törvények (jobban mondva, nem a közjogi elvek) szülik az egyének konkrét jogait. Vajjon az angol egyéni szabadság joga konkrété min alapszik? Nem az elven, hanem a rendőrök, bírák, fog-



házfelügyelők, porkolábok részére előírt közigazgatási szabályokon, melyeket letartóztatás esetében követniök kell. Az angol Habeas Corpus acta nem aféle tiszta közjogi törvény, mely csak általános elveket mond ki, hanem a szó valódi értelmében közigazgatási törvény, melynek egész ereje a részletekben van, melyek az egyéni szabadság konkrét megvalósítására céloznak, és amelyekből az egyéni szabadság következik, nem pedig megfordítva, az egyéni szabadság elvéből e részletek.

Ellenben ha a sok modern alkotmány közjogait vesszük, azokat az elveket nagyon is hangoztatják, de a részleteket konkrétan keresztülvive nem tartalmazzák; azért nem a közjogi elvektől, hanem az elvet foganatosító s így szükségképen közigazgatási természetű törvényektől függ tényleges érvényesíthetése nézve a közjog.

Teszem, kimondják a közjogi törvények, hogy az egyeseknek egyesülési, gyülekezési joguk van, amennyiben a közbiztonsági törvényeknek eleget tesznek; már most mi a határozó az egyesnek egyesülési és gyülekezési politikai jogára nézve? A közjognak a fentebbi elve-e, vagy pedig a közbiztonsági, tehát nyilván közigazgatási törvény?

A törvényhozások elveket könnyen mondanak ki, de ha konkrét formulázásukra kerül a sor, igen gyakran hűtlenekké válnak magukhoz. Az elv egészen más, mint a részletekbeni kivitel. Teljesen hamis tehát a konkrét alanyi jogokra nézve azt állítani, hogy ha a közigazgatási törvény valamely közjogi elvet részletesen szabályoz, a jog nem ebből, hanem a közjogi törvényből ered. Jogról államban csak konkrét alakjában szólhatunk, már pedig e konkrét alakot ily esetben a közigazgatási törvény adja meg.

Az olaszok tévedése nyilván onnan ered, hogy a közjogi törvény gyakran előbb keletkezik, mint a vele összefüggésben levő közigazgatási; a törvény belső generálását, az államot magát illetőleg, csakugyan a közigazgatási törvény függ a politikától, de az egyént illetőleg.



a jog forrása nem az államnak gyakran csak szándék-képen kimondott elve, hanem konkrét akarata, melyet a közigazgatási törvény tartalmaz.

Továbbá számos emberi viszony van, melyekben az egyént a népek közös felfogása alanyi jogokkal felruhá-zottnak ismeri el, de melyeket a legnagyobb erkölcsi erőlködéssel sem lehet magán- vagy politikai jognak mondani.

Vegyük a jótékonysági, művelődési egyleteket s azokban a tagok állását, a városokban a polgárok részére létező kórházakat, az ipartörvény alá nem tartozó foglalkozások, hivatások gyakorlására való jogot, a közegészségi viszonyok igazgatását: mindezekben alanyi jogok merülnek fel, melyek sem a magán-, sem a politikai jogok természetével bírnak.

E szerint sem a német, sem az olasz felfogás, bár mindegyik más és más okból küzd a közigazgatási törvények alanyi jogalkotó ereje ellen, döntőnek el nem fogadható; különben is szerfölött sajátságos tünemény lenne, hogy a népek hosszas küzdelem után szerveznek bírászkodást a közigazgatással szemben, megengedik az egyesnek, hogy e bírászkodást a közigazgatással szemben ítélethozatalra felhívja, s voltaképpen mégsem léteznének közigazgatási viszonyból eredő jogok.

E nehézséget Gneist és iskolája azzal akarja megszüntetni, hogy a közigazgatási bíróság nem is a jogok felett ítél, hanem főkép mértékmeghatározással foglalkozik, arra van hivatva, hogy a közigazgatás diszkrecionárius hatalmának gyakorlásában egyenlő mértéket kövessen az egyesekkel szemben.

Kifejtettem másutt, hogy ily megállapításokra, p. o. a büntető bírónak is szüksége van (Közig. bírászkodás 77. l.), anélkül, hogy azért jogok felett ne ítéldhetne; de nem egyedül ily mértéktartásra irányúl a közigazgatási bírászkodás.

E zavar az alapkérdés tekintetében egyébként könnyen megmagyarázható s a közigazgatás történeti fejlődésére vezethető vissza.



Az antik világban részint az állam szuverén hatalma tekintetében uralkodó fogalmak, részint az állami funkciók összevegyítése, maga a nép vagy választottai által való gyakorlása nem kedveztek az alanyi jogok szabatos meghatározásának a közviszonyok terén. Az antik szuverénításban az uralom egyoldalúan előtérbe lép, az egyéni résznek a meghatározása ez uralomban alárendelt. Ahol a nép közvetlenül kezeli a közügyeket, e körülmény teszi feleslegessé azok szoros szabályozását; ahol pedig a népbizalom választottai viszik az igazgatást e bizalom pótolja az objektív határvonalakat.

A császárság még kevésbé kedvezhetett a közigazgatási viszonyokban gyökerező jogok szabatosításának, mert bármily fényes volt is annak közigazgatása, végelemzésben főképp a császár s a birodalom hatalmának szolgált, melyhez az egyesek az anyagot szolgáltatták. Az a közigazgatási rendszer, mely által mint Serrigny (*Droit public et administratif de l'empire romain* II. köt. 446. l.) mondja: „az egész társadalom egy bagnóvá lett, tagjai pedig az összezsúfolt, megbélyegzett gályarabokhoz hasonló sorsra jutottak“, nem kedvezhetett az alanyi jogok kifejlésének a közigazgatási viszonyokban.

Egyébként, bármint vélekedjünk a római közigazgatásról, tény, hogy az újkorira nem volt az a befolyása, melyet a római magánjog nézeteinkre még mindig gyakorol: eltűnt az államrendszerrel, melynek alkatrésze volt. Európának a barbár népekkel kezdődő új élete nem érezte hatását, a tudós kutatásnak különösen kell bizonyítani, hogy a nagy Rómának közigazgatási joga is volt és kétségen felül áll, hogy a közigazgatás jelen alakjának, főleg a kontinentálisnak történetét a modern államokat megteremtő abszolút királyságokkal kell küzdenünk. (L. *Manna*, *Principii di diritto amministrativo* 67. l.) Ezekben pedig sokkal inkább a hatóság, a felsőbb sikeres működésének szabályozására való tekintet volt uralkodó, mint az egyéni jogoknak a közviszonyokban való megőrzésének szempontja.

A középkor szaggatott viszonyaiból kifejllett álla-



moknak alig néhány százéves története van, s ezek legnagyobb részében a tiszta közigazgatási s a vitás közigazgatási jogügyek ugyanazon közegek által, ugyanazon formák szerint intéztettek. Nem csoda hát, ha az alanyi jogok szabatosítása az abszolút királyságok idejében be nem következett. Különösen áll ez az újkori alkotmányok keletkezését közvetlenül megelőző időszakra, mert az előbbi időkben a francia parlamenteknek, a német birodalmi törvényszékeknek volt befolyása a közigazgatásra; csak hogy a közigazgatási viszonyok kiváltságos, hűbéries jellege a mai jogunk szempontjából, mely a jogegyenlőség elvéből indul ki a közigazgatás terén, nagyrészt nullifikálta a befolyást.

Közigazgatásunk ujjaalkotásának történetét sokan csak a francia forradalommal s az erre következett napoleoni uralommal kezdik, s e rövid történelmi időszaknak még rövidebb fejezetét képezi az idő, midőn jogászkezekbe tétetett le az igazság kiszolgáltatása a közigazgatás terén. Franciaország járt elől. Itt az államtanács és prefekturális tanácsokban, s kivált elsőben, a jogászelemnek nagy tér jutott; a tiszta közigazgatásnak a vitástól való elválasztása s az utóbbi részére megállapított peres eljárás a legnagyobb befolyással voltak a francia közigazgatási jognak technikus nagy fejlődésére úgy az eljárási formák, a hatáskör, az illetőség, mint az anyagi jogok szabatosítása tekintetében: míg Németországban a közigazgatás és a közigazgatási jogviták eldöntése ugyanazon kezekben lévén letéve, s alig néhány éve állíttatván fel a közigazgatási bíróságok, a közigazgatási jog, a magán- és a büntetőjoghoz viszonyítva, technice igen fejletlen maradt.

A közigazgatási bíráskodásnak Franciaországban bármily tökéletlen alakbani fennállása, csakugyan megérlette a közigazgatási viszonyokban is az alanyi jogok eszméjét a francia íróknál. Így mondja *Ducrocq*: A közigazgatási jog azon szabályok összessége, melyek a polgárok jogait a közérdekekhez való viszonyukban határozzák meg, akár ezért, hogy e jogokat körülírják, akár



azért, hogy biztosítsák (Cours. 2. l.); vagy *Vivien*: Ha a közigazgatási jogviták nomenklaturáját akarnók összeállítani, egyenkint elő kellene vennünk a közigazgatási törvényeket, hogy mindegyikéből kikeressük ama szabványokat, melyek az egyeseket jogokkal ruházzák fel. (Études admin. 127. l.) Még határozottabban szól következő helye: *Egy* elv minden ellentmondáson felül áll, és pedig nem az alkotmányok egyikében vagy másikában, melyek hatvan év óta szerencsétlen hazánkban egymásra következtek, hanem valósággal közjogunk legmélyebb alapjaiba vésve (mais dans les entrailles même de notre droit public...) mely szerint minden polgárnak akciója, keresete van, ha jogára hivatkozik... Miért ne állna ez elv akkor is, ha az egyes állammal áll vitában? Hisz ily esetben különösen szükség van arra, mert a polgárnak, ki az állammal áll szemben, még nagyobb védelem kell, mert ellenfele oly hatalmas? (Études administ. 131. l.)

Pedig *Vivien* a közigazgatáson kívül álló, s még inkább a rendes bíróságoknak, közigazgatási jogvitákra nézve határozott ellenese s a közigazgatási bíráskodás francia rendszerének szószólója, melyet *Broglie* eretnek igazságszolgáltatásnak nevezett. Mindazáltal az alanyi jogoknak és azokra vonatkozó keresetnek létezését határozottan vitatja.

A németek egy részének vonakodása, határozatlan-sága a közigazgatási törvényekben gyökerező alanyi jogok elismerése tekintetében, nem is magyarázható másból, mint a közigazgatástól megkülönböztetett közigazgatási bíróságok fennállásának hiányából, továbbá a magán- és büntetőjognak úgy doktrinális, mint legiszlátív nagy fejlettségéből, szemben a közigazgatási jognak mindkét iránybani nagy fejletlenségével.

Az elmélet, a bírói gyakorlat Németországban is ép úgy ki fogja domborítani a közigazgatási törvényanyagban rejlő alanyi jogokat, mint a francia jurisprudence és theoria tette; különben is e tan Németországban nem általános, sőt még Gneist álláspontján álló kiváló *Sarmey*, legújabb nagyfontosságú munkájában (Das



öffentl. Recht und die Verwaltungsrechtspflege 1880. 760. l.), különös súlyt fektet az alanyi jogok elismerésére és a közigazgatási bíráskodást alanyi jogok felvétele, elismerése nélkül érthetetlennek mondva, Gneist tanát, mely szerint nagy és veszedelmes következésű fel fogás, hogy a közigazgtási bíráskodás egyéni jogok védelmére lenne hivatva, egyszerűen tarthatatlannak mondja. (L. cit. 158. l.)

Miként fogja ezen alanyi jogokat az elmélet konstruálni, pozitív vagy negatív alakban-e? azt hiszem, azon kérdésre nézve, hogy léteznek-e, ép oly közömbös, amilyen irrelevans a birtok, a tulajdon bírói védelmére nézve, a tulajdon természetére vagy a birtok védelmének okára nézve folyó kontroverzia.

Teljesen hamis s önmagát ítéli el azon érv, mely a közigazgatás céljának az egyéni jogok összeegyeztetését a közérdekkel tűzve ki, e szempontból tartja lehetetlennek a rendes bíróságok hatáskörét.

A jog megszűnik jog lenni, mihelyt a jogosított uralma másnak egyéni tetszésétől, hatalmától tétetik függővé.

Nem is a jog és a közérdek összeegyeztetéséről van szó a közigazgatásban, ily összeegyeztetésre a konkrét esetekben a felek, t. i. az állam és az egyes, akarata ellenére senkinek nincs joga; összeegyeztetésre nem a jog és közérdek, hanem csak jog által nem vétett, körül nem írt s így joggá nem magasított egyén jó és közjó között lehet szükség.

A jog az egyéni jogban már tekintetbe veszi a közjót, ennek szempontjából rendezi az állam az egyéni jogokat is.

Nem tehetek e részben jobbat, mint ha Bähr-nek klasszikus helyét (Rechtsstaat 102. l.) minden hosszabb fejtegetés helyett ide iktatom: „A jog nem az egyéni jónak egyoldalú képviselője; fogalmában rejlik, hogy minden ellenkező érdeket, az egyénit ép úgy, mint a közérdeket, természetéhez képes méltányolja és tekintetbe veszi. Ha tehát már a jognak rendeltetése az egymással



valóságban küzdő tényezők közt kellő középútat teremteni, igazságos kiegyenlítést létrehozni, akkor az e kellő középút és a küzdelemben volt tényezők egyike közti újabbi kiegyenlítés kísérlete nem törekedhetik másra mint hamis középútat, jogtalanságot érni el a másik küzdő tényező rovására, s az intézmény, melynek ily kiegyenlítés a rendeltetése, elvileg a jogtalanság intézménye.“ (Wenn hiernach bereits das Recht bestimmt ist, zwischen den in Wahrheit streitenden Faktoren die rechte Mitte zu vermitteln kann eine neue Vermittlung zwischen diesem Mittelweg und zwischen der einen Partei nur darauf ausgehen, eine falsche Mitte, ein Unrecht auf Kosten des anderen Faktors zu erzielen; und ein Institut, welchem die idee einer solchen Vermittlung zu Grunde liegt, ist daher ein Institut principellen Unrechts.)

Ellenben a bírói illetőség helyesen záratik ki mindazon esetekben, ahol a törvénnyel vagy vele egyenlő erejű általános szabállyal bizonyos viszonyokat rendezni lehetetlen. Ez iránt egy percig sem voltam kétségben; mert az egyszerű érdekeknek méltatása az érdekek objektive nem körvonalmazott, s gyakran nem is körvonalmazható ruganyos természeténél fogva, minden egyes esetben szabály alkotásával egyenlő értelmű, semmi sem szorítkozik az egy meglevő szabálynak pusztá alkalmazására“. (L. Közig. bíraskodásom 112. l.)

Nem azért, mert törvény vagy más általános szabály nincs némely viszonyokra, hanem mert az illető viszonyok természeténél fogva nem is lehet, azért szükséges a bírót ily viszonyok tekintetében a viták eldöntéséből kizárni, a bíró fejlettebb emberi közületben sohasem lévén önalkotta szabályok alkalmazója.

Igaz tehát a 9. pont alatti érv, hogy a közigazgatás bizonyos tekintetben a törvényhozó helyettese és pedig nemcsak a részben, hogy a törvény részletei keresztülviteléről, annak pótlásáról van hivatva gondoskodni, mert hisz e tulajdonképen már végrehajtó hatalmi, úgynevezett kormányzati funkció; hanem azon esetekben



is, midőn sem törvénnyel, sem kormányrendelettel, szóval semmiféle általános szabállyal nem lehet előre, tárgyilagosan egy bizonyos viszony állandékát s a közigazgatás teendőjét meghatározni.

Így p. o. lehetetlen objektív szabályokat alkotni arra nézve, hogy az államvizsgán mennyit kell a jelöltnek tudni; esetről-esetre találja meg az illető vizsgálóbizottság a mértéket, melyet a jelöltnek megütni kell. Hasonló helyzetben van a hatóság, ha egy épület veszélyességét kell konstatálnia; nem tényekkel, hanem valószínűségekkel foglalkozik ilyenkor a közigazgatás s lehet mondani, minden egyes esetből le vonja a szabályt és belátása, diszkréciója szerint intézkedik.

Ily természetű ügyeket az állam nem rendezhet általános szabályokkal, ha csak azok egyéni különbségeit s az épen ezekben rejlő fontosságot figyelmen kívül hagyni és bizonyos sématisztus eredményekkel megelégedni nem akar.

Ezek nem egyszerű ténykérdések. Ha ténykérdések volnának, elvileg nem lehetne a bírői ítélkezést kizárni; hisz a polgári és büntető perben is nagy szerepet játszanak a nem jogi, nem is bizonyítási, hanem a bizonyított tények méltatására vonatkozó kérdések. Ily kérdésekben sincs a bírónak általános, a törvényekben kifejezett szabálya, alanyi mérlegelés útján kell neki az esetet eldönteni s e részben a bírői működésnek is vannak a közigazgatáshoz hasonló elemei; csak hogy nem ily ténykérdésekről van szó akkor, midőn a közigazgatás a törvényhozó helyettesének mondatik. Mert bár a törvény ténykérdéseket a magán- és büntetőjog tekintetében sem magyaráz, szabályozvák azok mégis az egyszerű józan ész, az egyszerű logika által, melynek ki nem jelentett, de minden ember öntudatában élő szabályait alkalmazza a bíró; míg azon kérdésnél, hogy egy utat, mely irányban kelljen vinni? megkivánja-e a közjó, hogy egy városban közraktárak állíttassanak s e végből kisajátításra van-e szükség? nem elég a közönséges józan ész, nem elég egyszerű logikai subsumtio; itt valószínűségi számításról,



egy még csak létesítendő ténynek valószínű következményeiről van szó. Ily esetben a közigazgatás intéző hatalommal felruházott szakértő, arbiter s bár képzelhető, hogy az egyik arbiter felfogását egy másik szuperarbitrálja, de ez csak úgy képzelhető, ha ez is szakértő, mit ily ügyekben a bíróról bizonyosan nem lehet állítani. Ily esetekben nem többé a közigazgatási rendszabály jogossága, hanem belső célszerűsége, várható sikere fölöött döntene a bíró, amire nem hivatott.

A közigazgatás e sajátos helyzetét sehol oly tisztán kifejezve nem találtam, mint *Minghettinek* a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó 1861-iki javaslata indokolásában (L. Abolizione del contenzioso amministrativo 6. l.). Az írók legnagyobb része ugyanis nem annyira a közigazgatás, mint a végrehajtó hatalom, a kormányzat törvénytörő funkciójára van tekintettel. *Minghetti* ellenben a most említett helyzetet veszi tekintetbe: „Lehetetlen lévén, hogy a törvényhozó némely, az egyéni érdekek s a közszolgálatra vonatkozó kötelességek határait egyenesen körülírja, kénytelen... önmaga és az egyesek közé a közigazgatási hatalmat ékelni, mely esetről-esetre végezze azt, amit egyszerre, minden esetet illetőleg a törvényhozó nem tehetett és adjon valamiképen konkrét alakot a kötelességeknek, melyeket részletesen definiálni nem lehet.“

Ily kérdésekre nézve absolute ki van zárva a bíráskodás lehetősége, mert az állam különös közegeket, arbitereket állít azok megoldására a közigazgatásban; csak a további következtetés téves, hogy ugyanis az egész közigazgatási funkció ily természetű ügyekre vonatkozik.

A rendes bíróságok hatásköre ellen az önkormányzathoz vett érv, sok részben ugyanazon alapokon nyugszik, melyeket eddig ostromoltunk s így azokat ismételni teljesen felesleges volna.

Itt különösen azt kell kiemelni, hogy a közigazgatás természete, kivált ami annak a bíróságtól specifikus különbségét illeti, nem változik meg azért, mert nem hivatnokok, hanem a polgárok által kezeltetik. Csodálatos, hogy éppen *Gneist* az, aki a közigazgatási bíráskodás kér-



dését csak azáltal látja megoldva, ha az az önkormányzati alapon igazgatók kezébe tétetik le, holott épen ő hangsúlyozta legjobban, mily téves nézet azt gondolni, hogy az önkormányzat másban rejlenék, mint abban, hogy a törvények nem hivatásszerű közegek, nem fizetett hivatalnokok, hanem a polgárok által hajtatnak végre. Ő fejtette ki, s azt hisszük, megdönthetetlenül, hogy az önkormányzat nem a végzett funkció lényege, hanem az eljáró alanyok s a cél tekintetében (az állampolgári kötelesség kiváló teljesítése) különbözik a nem önkormányzati igazgatástól.

Ujra összezavarjuk e felette nagy értékű vívmányt, ha azt a közigazgatási ügyekből felmerülhető jogvitáknál ismét elejtjük. Ha az önkormányzat is csak közigazgatás, azaz a törvényeknek a közviszonyokban való megtestesítésére, a közviszonyokban cselekvésre van hivatva, akkor valóban bajos átlátni, miért ne tévedhetne az önkormányzati közeg is cselekvése határai, a kormányzott jogai tekintetében. Ha az önbíráskodás abszolút lehetetlenségnek tűnik fel jogérzetünk előtt, miért lenne az lehetséges, mert önkormányzati közeg gyakorolja.

Még csak érthető a dolog, ha az önkormányzati közeg választott, s így némileg a kompromisszionális bíró szerepét látszik viselni; ámde *Gneist* tana a választást absolute perhorreszkálja. De nemcsak e tan szempontjából nem alkalmazható a választott bíróság analógiája; mert a választott bíró csak bíráskodásra és nem cselekvésre is hivatott, a választott bíró mások, nem saját tényei fölött ítél. Ha tehát az alap elfogadható volna is; ha a közigazgatási ügyek merő arbitrium kérdései volnának, s ennél fogva helyesebb volna azokat nem a szoros jog, hanem a bonum és aequum szerint ítélő arbiterekre, választott bírásokra bízni: még akkor sem állana, hogy az aktív önkormányzat közegeinek kellene a kontenciózus ügyeket is ellátni.

Kifejtettem másutt (Közig. bír. 78. l.) az önkormányzatnak társadalmi jellegét, benne is bizonyos osztály- és



rendi érdekeknek működését, melyek szuverénné téve azáltal, hogy az önkormányzat nemcsak az igazgatást viszi, hanem a felett bíraskodik is, ép oly mértékben szükségessé teszik a jog természet szerinti védőjének, a bírónak, hatáskörét vele szemben, mint a kormányzat hatalmi s egy önmagába zárt bürokrácia testületi érdekei. *Gneist* itt kétségkívül az angol pozitív viszonyok befolyása alatt állt, melyekből azonban a közigazgatás és bíraskodás nagy összeolvadását, az angol közigazgatás sok részben bírósági feladatait, a *Kings Bench* szerepét kifelelte akkor, midőn azokból a közigazgatási bíraskodásra nézve az elvet általában levonta.

Anglia közigazgatása oly kitűnő lehet; a társadalom felsőbb osztályaiban annyi lehet a köteletségérzet; az adminisztráció sajátos szervezete folytán oly nagy lehet az igazgató közegekben az elfogulatlanság: hogy saját tényeikkel szemben is képesek a bírálatra s itt a legfőbb bíróság, mint jogbeli revizionális és kaszatorius fórum, teljesen elégséges a közigazgatásban sértett jogok védelmére; lehet, hogy itt felesleges volna a közigazgatási bíraskodást alulról fölfelé a rendes bíróságokra bízni. Ámde mindez nem dönt a rendes bíróságok illetősége tekintetében.

Mert okos törvényhozó ott, hol tényleges szükség nincs, nem fog egy csak nagyon valószínűtlen eshetőség végett különös organizmust teremteni, s így Anglia is megelégedett az alsó fokokon a közigazgatási bíraskodásnak a közigazgatáshoz kapcsolásával, amint megnyugodott abban, hogy a büntető igazságszolgáltatás nem jelentéktelen részét a közigazgatási közegek kezeljék. De azáltal, hogy az ország legfőbb törvényszékét, mint revizionális és kaszatorius fórumot a közigazgatás fölé helyezte, a leghatározottabban szentesítette a rendes bíróság hatáskörének lehetőségét közigazgatási jogvitákra nézve is.

A közigazgatási bíraskodásnak a rendes bíraktól megtagadása azon okból, hogy a közigazgatási jogszolgáltatás speciális ismereteket tételez föl, melyek csak



hosszas közigazgatási gyakorlásban sajátíthatók el, nem az elvi lehetetlenségre, hanem a megvalósítás módozataira vonatkozik.

A kérdés azon fordul meg: lehet-e a rendes bíróságok körében oly egyéneket találni, kik a közigazgatási jogszolgáltatásra a kellő közigazgatási ismeretekkel bírnak, és ha nem: lehet-e ily ismeretekkel bíró egyének kinevezése által e hiányon segíteni?

E kérdés átmeneti kérdés, minden új juriszdikció teremtésénél felmerül, mint p. o. tényleg megoldandó volt a váltójog rendezésénél, a pénzügyi törvénykezésnek a rendes bíróságokra ruházásánál is. Nem rendelkezvén kellő adatokkal, e részben határozott véleményt nem mondhatok, de nem is lehet feladatom a kivitel részleteivel foglalkozni, ámbár felsőbb bíróságaink körében, úgy hisszük, nem csekély azon bírák száma, kik mögött elég tekintélyes közigazgatási gyakorlat áll, s az elsőfolyamodású törvényszékek körében sem fognak ily elemek teljesen hiányozni. Így a közigazgatási bíráskodás szervezésénél magának a bírói organizmusnak keretében is volnának arra való elemek találhatók, újak kinevezése pedig, különösen a felső bíróságoknál, azt hisszük, semmi nehézségbe sem ütköznék.

Teljesen téves azon nézet, hogy a közigazgatási jogszolgáltatás a bírótól alapfunkciójával ellenkező természetű működést kíván. E működés határozottan egynemű a magán- és büntető ügyekben gyakorolt funkcióval. A bíró, bár közigazgatási jogvitákat dönt is el, nem közigazgatási, nem célszerűségi, nem egyeztető, nem érdek-méltató, hanem csak a jogi elvek által vezetteteti magát.

A közigazgatási bírótól nem adminisztratív talentumok kívántatnak; csak jogásznak kell lennie; s amennyiben bizonyos ténykérdéseknél közigazgatási szakértelemre van szükség, csak úgy szakértők támogatására szorúl, mint a magán- és büntető perekben. El van ismerve Franciaországra nézve is, hogy az államtanács közigazgatási bíráskodást gyakorló osztályának tagjai főleg jogászok, hogy itt a jogászi képesség a döntő, nem



az adminisztratív ügyesség. A különös ismeretek szükségese csak időleg lehet ok a rendes bíróságok természetes hatáskörének megszorítására és érv a különös közigazgatási törvényszékek felállítására, elvileg nem. Csak azon esetekben, ahol a jogi elem teljesen technikus elemektől függ; ahol lehetetlen várni, hogy a bíró technikus kérdésekre adott véleményét megbírálhassa; ahol a bíró működése a szakértő véleményének egyszerű elfogadásán kívül másból nem állhat: csak ily viszonyokban van jogosultsága a rendes bíróságok hatásköre megszorításának s annak, hogy ily technikus ismeretekkel bíró közegekre szálljon át az ítélkezés. Ily eset forog fenn a közpénzeket kezelő közegek számoltatási ügyében, ahol egészen helytelen a technikus elemet a bírótól elválasztani, amidőn a bírói funkció sem terjed másra, mint a számszerű eredmény konstataására; ily esetben indokolt a külön bíróság felállítása és senki a számszék bíraskodási hatalmát nem kifogásolhatja.

Az eljárás gyorsaságát, költséges voltát illető érvek kétségtelenül nagyon fontosak, s minden elvi helyesség dacára értéktelen lenne a rendes bíróságok közigazgatási juriszdikció, ha a felek a költségesség miatt nem használhatnának, vagy veszélyes, ha lassúsága által a közadminisztrációt zavarná.

De mindkét érv nem a rendes bíróságok hatáskörére vonatkozik, hanem az eljárás módozataira. Hogy az eljárás gyorsasága a rendes bírói juriszdikció mellett nem lehetetlen, felesleges volna bizonyítani; azt tehát a közigazgatási jogvitákra nézve is elérni hasonlóképp nem lehetetlen.

Ép így áll a dolog a költségesség kérdésére nézve. Minden eljárás, melynek költségei a beperesített tőkét támadják meg vagy épen felemésztik, önmagát elítéli, innen van a bagatell-eljárás nemzetgazdasági szükségessége. Hasonló cél az: a per tárgyának gazdasági értékét a rendes bíró előtti eljárás költségeivel összhangba hozni. Ez a közigazgatási per feladata.



Ezen alárendeltnek látszó érv a legfontosabbak egyike, s a francia justice administrative hosszas fennállását tán nem alap nélkül keressük a francia nép gazdaságos természetben is, melyet az adminisztratív justícia oly igen figyelembe vesz.

Tökéletesen igaz, hogy a jó közigazgatás, az előzetes kontrol, az óvó formák, a közegek szelleme nagyban kevesbíteni képes a bírói beavatkozás szükségét; de a legjobb közigazgatás sem teheti azt feleslegessé. Ép úgy igaz, hogy a közigazgatási hivatal gyakorlására nagy részrehajlatlanság szükséges, hogy irányában másnemű bizalmatlanság, mint aminő az emberi intézmények iránt általában támasztható, nem indokolt; sőt azt is elismerhetjük, hogy a közigazgatás, ha feladatát helyesen betölti, főleg a mi diszkréciónárius hatalma gyakorlatát illeti, a bírónál még magasabb erkölcsi erővel kell hogy rendelkezzen, mert a bíró hibáját, önkényét s részrehajlását sokkal nyilvánvalóbbá teszi az objektív szabály, melyen magát túlteszi, míg a közigazgatás könnyen bújhatik rendszabályainak ruganyosabb, objektíve szembe nem szökő természete mögé. A bíró a jogi logika körében mozog, vagy emberi tényeket a közfelfogás szerint mérlegel; az adminisztratív közeg igen gyakran tervez, s ily természetű funkcióknál az egyéni belátásnak, felfogásnak sokkal tágabb tere van. A közigazgatás előzetes ellenőrzése, a közegeiben bármennyire kifejlett pártatlan szellem sem képes egyet megakadályozni: a tévedést; s annak orvoslását bizonyára nem fogja senki a tévedőtől várni.

Feltéve minden gonosz szándék hiányát; teljes elfogulatlanságot téve fel az emberben saját tényeire nézve — a valóságban fel nem található jelenségek —: az utólagos bírálat, a bírói kogníció szüksége még mindig fennmarad az akaratlan tévedésekre; s a közigazgatási bíráskodás csakugyan mindig ennek kiderítésére irányul is. Az előzetes kontrol a közigazgatásnak a bűnvádi törvények alá eső cselekvényeit törekszik elhárítani, a közigazgatást felvilágosítani, azt az önérdék lán-



caiból kiszabadítani. Ezt többé-kevésbbé el is érheti; de nem azt, hogy ne tévedjen.

Már pedig, mire irányúl a közigazgatási perben a kereset? Nem arra, hogy a közigazgatási közeg büntetendő cselekményt követett el; nem arra, hogy felperest hibája által megkárosította, mert első esetben bűnvádnak, másodikban kártérítési pernek van helye; hanem arra, hogy intézkedése ellenkezik a törvénnyel, hogy azt rosszul alkalmazta s hogy intézkedése helyére a törvénynek megfelelő intézkedés teendő. A közigazgatási per nem személy ellen irányul, hanem az intézkedésben rejlő tévedés ellen.

Ami végül azon érvet illeti, hogy a bíróságok szeleme megváltoznék, s azok ezáltal főhivatásuk gyakorlására, a magán- és büntetőjog kiszolgáltatására képtelenné válnának: ez csak akkor állana, ha a bíróságok nemcsak jogkérdések eldöntésére jogosíttatnának, hanem a közigazgatási ügyek célszerűségi, diszkréciós nárius elemeinek felülbírálására is hivatva volnának.

Mindezeknél fogva, akár az államnak részeitől, az egyesektől külön vett érdekét, akár az egyeseknek az összességtől elszakítva képzelt igényeit vegyük is kiinduló pontúl, azt kell véleményeznünk, hogy a *közigazgatási viszonyokból eredő jogviták eldöntésével a jog természet szerinti őrei, a rendes bíróságok ruházandók fel.*

## II.

### *A közigazgatási bíráskodás szervezete.*

A bírói szervezet, mely a közigazgatási bíráskodást gyakorolni hivatva lesz, sokkal inkább függ a tényleges viszonyoktól, hogy sem arra nézve oly határozott véleményt lehetne mondani, mint az első elvi kérdésre; általános szempontok megjelölésére szorítkozunk tehát, anélkül, hogy a részletekbe bocsátkoznánk.

Minden szervezet bizonyos funkciók gyakorlására hivatott; amint tehát a közigazgatási bíráskodástól várt



funkciók szűkebb vagy szélesebb körnek, amint p. o. attól csak szorosabb értelemben vett közigazgatás (megyék, városok, közlekedés, tanügy stb.) körében felmerült jogsérelmek orvoslása váratik, avagy az egész pénzügyigazgatás is alája rendeltetik egyenes és közvetített adóival, illetékeivel: a szervezetnek is lényegesen különbözőnek kell lennie.

De nem létezhetik szervezet életképes elemek, s így a közigazgatási bíráskodás sem, arra alkalmas közegek nélkül. Miből folyólag a közigazgatási bírói szervezet megalakulására döntő befolyású lesz azon kérdés: lehet-e ily közegekre kellő számban a juriszdikció minden fokán számítani?

Ami különösen a közigazgatási bíráskodás szervezését illeti, annak két főkövetelményt kell kielégíteni. Légyen az könnyen megközelíthető és egyöntetű. Az első a szervezet decentralizációját teszi szükségessé, a másik épen ellenkezőleg szoros egyetértését a központban. E két alapkövetelmény hozza magával, hogy a szervezet nem lehet egyszerű s hogy annak két önálló tagozattal kell bírnia, melyek mindenike a jog megvalósítására hivatott ugyan, de a követelmények egyikére esik benne a főszűly.

A közigazgatási bírói szervezetnek tehát, tágabb vagy szűkebb hálózatban, át kell ölelni az egész országot, így keletkezik a szervezet első foka.

Nehogy azonban e számos egymással semmi kapcsolatban nem álló bíróság a közigazgatási jog egyöntetűségét megzavarja, a főtörekvésnek oda kell irányulnia, hogy mentől gyorsabban s mentől összhangzóbban állapíttassék meg a vitás jog, miből a szervezet másik foka, a központi keletkezik.

A közigazgatási bírói szervezet első fokozatát parancsolólag kívánják egyrészt a jogkereső felek érdeke, mely csak akkor nyer kielégítést, ha a bíróság könnyen megközelíthető, másrészt azonban inkább tárgyilagos tekintet, hogy az ítélkezés lehetlenné válik vagy túlságosan megnehezítettetik, ha a bíró a megvitázott intézke-



dés színhelyéhez fölötte távol esik, miután a közigazgatási perben is többször vitássá válhatik a ténykérdés, melyre a jog alkalmazandó.

A közigazgatási judicatura vagy fizikailag lehetetlen, vagy — és ez a felek legnagyobb részére egyenlő jelentőségű — gazdaságilag válik azzá, ha egyenlő központi bíróságra bízatik; kivéve, ha azt tisztán kasszatórius szerepre akarjuk szorítani.

Amint a polgári perben a legfőbb fórumot csak revizióra vagy kaszációra tarthatjuk alkalmasnak, ép oly lehetetlen a közigazgatási perben tőle azt várni, hogy a ténykérdések verifikációjával is foglalkozzék.

A közigazgatási bíráskodásnak első fokozata tehát abszolút követelmény; de az első fokozatnak oly szervezése, hogy az első folyamodású bíróságok csak az ország néhány pontján ruháztassanak fel ebbeli hatáskörrel, teljesen eltévesztett volna. Minden adminisztratív gócpontban kell lenni közigazgatási bíróságnak; ezért kétségkívül legcélszerűsőbb volna valamennyi első folyamodású törvényszéket felruházni a szoros értelemben vett közigazgatási s amennyiben az egyenes adók ügyében a pénzügyigazgatóságok székhelyén levő törvényszékek lennének ilyen hatáskörrel felruházandók. Utóbbi kivételt azon körülmény indokolja, hogy az illetékeknél a ténykérdés nagyrészt az ügyiratokban van letéve s az ítélkezés főleg az illeték jogosságára vonatkozik; a közvetett adók tekintetében pedig nemcsak az a körülmény, hogy a felek jelenleg is a pénzügyigazgatóság székhelyén keresnek orvoslást, hanem mert a kincstár jogos érdekeinek kellő képviseléről a közvetett adók iránt támasztott perben másként gondoskodni jelen pénzügyigazgatósági rendszerünkben nem lehetne. A fél így is nyerne a fórum függetlensége által.

A jövedéki kihágásokat itt egészen mellőzzük. Ezek fóruma már szabályozva van. De a reájuk vonatkozó büntető hatalom gyakorlása oly egészen más természetű is, hogy azt a közigazgatási bíráskodással egy szempont alá vonni nem lehet.



Az első folyamodású törvényszékek tehát rendszerint csak a szorosabb értelemben vett közigazgatási jogra és az egyenes adókra nézve ruháztatnak fel hatáskörrel; a becslési kérdések még utóbbiak tekintetében is kívül maradnának a bírói hatáskörön, mi által a kellő szakértelemmel bíró közegek kérdések is egyszerűbbé válnék. Az indirekt adókra és illetékekre nézve pedig nem volna nehéz ily szakértő bírói személyzetet a pénzügyigazgatóságok székhelyén levő törvényszékeknél egybeállítani.

Ami különösen az egyenes adókat illeti, kétségtelen, hogy azokra a dolog természete szerint csak a jogkérdések s nem a becslés tekintetében terjesztendő ki a közigazgatási bírászkodás; mert a becsléseket úgy sem a törvényszék végezné, hanem szakértők által kellene végeztetnie. A becslés helyességét s így az adó igazságos, egyenlő kivetését a földadóra nézve a kataszter helyes készítése, a többi egyenes adóknál a becslési eljárás rendezése által érhetni el. Ezek hibáit nagyban véve jogi eszközökkel nem lehet helyrehozni.

Az adó-becsléseknél oly kérdésekkel van dolgunk, melyekben a technikus szakkérdés eldöntése a jogot is eldönti: mert az nem vitás, hogy valaki p. o. a II. vagy IV. osztályú kereseti adó szerint rovassék-e meg, hanem az, hogy a jövedelem mekkora; a bíró védelme a becslés tekintetében egyedül kaszatórius lehet, ha a becslési eljárás semmis volt.

A közigazgatási bírászkodás súlypontja tehát az első folyamodású törvényszékeknél a szorosabb értelemben vett közigazgatási jogra fog vonatkozni, sőt az e körbe tartozó ügyek egy része, ahol a ténykérdés alárendelt s a törvény értelemezése a fő, mint p. o. az államhivatalnokok nyugdíjának mennyisége, az orsz. képviselői választásra való jogosultság kérdésében, az első fok kikerülésével a központi forum elé volna vihető.

Az illetékek és a közvetett adók tekintetében nem lenne nehéz a pénzügyigazgatóságok székhelyén levő



első folyamodású kir. törvényszékeket kellő személyzettel ellátni.

Az ügyforgalom növekvésére nézve, mely első folyamodású törvényszékeink hatáskörének ily forma kiterjesztése által bekövetkeznék, nem vagyok ugyan képes még csak megközelítő számítást sem tenni, nem lévén részletes adminisztratív statisztikánk; ha azonban más államok közigazgatási pereit tekintjük, azt jelentékenyenek nem hihetjük.

Nem szólunk Ausztriáról, mellyel a közigazgatási bírászkodásnak egyetlen fórumra ruházása által az összehasonlítás lehetlenné van téve, nem akarunk következtetést vonni abból, hogy a néha negyedik esetleg ötödik fórumban ítélő Verwaltungsgerichtshof 5 és fél évi működés alatt, megelőző tárgyalással mindössze 657 ítéletet hozott. (L. Budwinski, Erkenntnisse der k. k. Verwalt. Gerichtsh. 1876, 1877., 1878., 1879. évekről.)

Hasonlóképen nem lehet a porosz első folyamodású közigazgatási bíróságok ügyforgalmát összehasonlításra alapul venni, egyszer azért nem, mert az összes adóügyek ki vannak zárva, másrészt pedig, mert viszont számos nem jogi természetű ügy is hozzájuk van utalva. Mindazáltal a porosz közigazgatási bírászkodási számainak van némi értéke, mert hatásköre elég terjedt. Gneist a többnyire 50.000 főnyi területekre illetékes első folyamodású Kreisausschluss-ok évi átlagos forgalmát 30 ügyre teszi, egy-egynek kivételesen van 100-nál több ügye.

A 16 másodfokú, de mint első folyamodású bíróság is működő Bezirks-Verwaltungs-Gerichtnek 1878-ban összesen 6555 pere volt. 1879-ben 6595; a harmadfokú főtörvényszéknek az előbbi évben 1246, az utóbbiban 1115. (L. Gebens és Meyeren, Entscheidungen d. k. preuss. Oberverw. Gerichts. IV., VI. Bd.)

Franciaország számai még világosabban szólnak. 87 első folyamod. közig. bíróságnak forgalma 3—400.000 ügyre terjedt; egy ilyen 3—4 tagból álló bíróság százazertől ötszázezer lélekig terjedő népességre illetékes.



Ha tehát a 36 millió népességű Franciaországban háromezeren felül van az ügyek száma, perlekedési hajlamainkat tekintve, hajlandók lehetnénk annak felét, mindenestre egyharmadát felvenni, mi igen tekintélyes számot adna. Ámde a 70-es évek elején ez ügyekből 316.184 az egyenes adókra vonatkozik, az adókon kívüli összes közigazgatási peres ügy Franciaországban tehát 7280-ra megy. Már pedig az adók a fentebbiek szerint nálunk majdnem egészen elesnének. (L. Block, *Statistique de la France* 2. éd. 109. l.) *Milcent* (de la réforme des conseils de préfecture 1872. 500.000-re teszi a közigazgatási bíróságok adóügyeit és 10.000-re az egyéb ügyeket. Ezek a számok, illetve arányok tűnnek ki a legutóbbi statisztikai közleményekből is. ((L. *Revue Générale d'administration* 1880. novemberi és decemberi, 1881. januári füzet.)

Ami pedig a közigazgatási főtörvényszék, az államtanács forgalmát illeti, Vivien az 1840—1845-ig terjedő ciklusban 3000-re teszi 5 év ügyforgalmát (*Étud. admin.* I. köt. 165. l.), míg az 1852—1860-ig terjedő ciklusban (Block l. cit. 96. l.) 8412, az 1861—1865-ikiben 5786-ra megy a közigazgatási főtörvényszék ítéleteinek száma, azaz 1852-től 1865-ig évenként 1000 körül ingadozik; mihez még ha az ugyan e 14 évi időtartamra esett 300 hatásköri összeütközési ügyet is hozzá vesszük, a szám, melyet nyerünk, mutatja, hogy a közigazgatási jogviták, a többi perekhez viszonyítva, sehol sem fölötte nagyszámúak.

Bíróságaink ilyen nagymérvű megterhelésétől tehát a közigazgatási juriszdikció átruházása folytán azt hiszem, nem kell tartanunk. A kérdés súlypontja inkább arra esik, vajjon van-e bíróságainkban elég közigazgatási jogi ismeret annak szakszerű átvitelére? Ha erre abszolút nemmel kellene felelni, a rendes bíróságok juriszdikciójának elve megmenthető volna azáltal, hogy két kir. törvényszék területe lenne közigazgatási bíráskodás szempontjából összefoglalandó s a rajtuk levő törvényszékek egyike a közigazgatás-jogi előadó bírák kineve-



zése által a közigazgatási bíráskodás szervezése első fokon sem ütköznék abszolút nehézségekbe.

Egyébként bíróságaink közigazgatási jogi szakismerteteit illetőleg nem hallgathatom el abbeli véleményemet, hogy a gyakorlati civilista és kriminalista a jogilag döntő pontot a közigazgatási jogvitákban előbb meg fogják találni, bár a vidék, melyen dolgoznia kell, reá nézve új, mint a legjobb közigazgatási praktikus, kinek elméje jogászilag képezve nincs.

Ezen első fokozaton kívül csak egy második és pedig végső fórumra van szüksége a közigazgatási bíráskodásnak. A ténykérdések a közigazgatási perekben egészen más természetűek, mint egyéb perekben. Közhatóság működéséről lévén szó, már ez állásban nagy biztosíték van arra nézve, hogy a tényállás nem fog elferdítettetni; de a közigazgatási per különben is kizárja a hatósági közeg gonosz szándékát és kártételét, mert ha ezek egyike forogna fenn, vagy bűnvádi vagy polgári kártérítési eljárásnak lenne helye.

A közigazgatási per mindig a hatóság intézkedésének objektív helytelenségére, tévességére van alapítva s így már előzetesen föltehető, hogy a tényállás tisztázása nem oly nehéz, mint a magán- vagy büntetőperber. A közigazgatási kereset, mellyel a hatóság ténye megtámadtatik, hasonlít a bírói ítélet ellen közbevetett jogorvoslathoz, mely az ítélet tévességét vitatja, anélkül, hogy a bírót büntényről vádolná vagy ellene általában szindikátusi keresettel fellépni akarna. Ezeknél fogva nyugodtan reá bízhatni az első fokozatra a ténykérdések tisztázását, a második és végső fok pedig revízióra és kasszációra szorítandó. Még inkább szükséges azonban a bírói szervezet ilyszerű rendezése a közigazgatási perek tárgyainak értékére való tekintettel, úgy a magánosok, mint az állam szempontjából. Az elsők nem bírnák el a költségeket; az államra nézve pedig a fölösleges költekezésen kívül a zaklatás jellegét öltheti magára a bírói fórumok sokasága.

E második fokozatnak rendezése a rendes bírói



szervezetén belül nem fog azon nehézségbe ütközni, melyek az első fokon tényleg vagy látszólag felmerülnek.

Ha a kir. kúriát a bel- és pénzügyi, esetleg még más minisztérium tanácsosaiból néhány új bíróval, kiknek működése azonban csak a közigazgatási perekre szoríthatnák, kiegészítjük, minden nehézség nélkül nyernénk közigazgatási főtörvényszéket. A kúria ez új hatóságot külön, 5 tagú tanácsban gyakorolná, melyben a rendes bírának többségében kellene lenniök, nem a teljes bírói függetlenséggel felruházott s a minisztériumból végleg kivált tagok iránti bizalmatlanságból, hanem a jogászai elemek szükséges túlsúlya végett oly ügyekben, melyeknél a jogi tekintetek az irányadók. A kúria ily kiegészítése különben is csak átmeneti lesz, mint egyéb ügyekben.

Sem a költség, sem a szakértelem tekintete nem állhatnak ellene a kúria hatásköre ilyenmű kiterjesztésének. Még az ellenkező álláspontúak is elismerik a közigazgatási főtörvényszék önállóságának, a közigazgatáson kívül álló szükségét, s ha a végső forumbeli ítélezést még sem ruházzák az állam legfőbb törvényszékére, ez vagy ellentmondás árán, vagy sajátos alkotmányi, nálunk nem létező nehézségek miatt történik.

Így Ausztria már 1867-ik alkotmányában mondván ki a közigazgatási bíróság felállítását, midőn annak részletes módozatait még tekintetbe nem vette, kénytelen volt 1875-ben, midőn ez elv megvalósításához fogott, ha csak alkotmányváltozást nem akart, közigazgatási bíróságát külön felállítani. De vajjon utánzandó példa-e Ausztria az ő Staats-Gerichtshof-jával, Reichs-Gericht-jével, Verwaltungs-Gerichtshof-jával, az e két törvényszék közt felmerülő konfliktusok elbírálására hivatott névtelen forumával (R. G. B. L. 1876. 37. sz.) és Oberster-Gerichtshof-jával, melyek mind végső forumban ítélnék? Messze vinne célomtól, ha e különböző végső forumok keletkezési okainak bővebb elemzésébe bocsátkoznám. Csak annyit kell kiemelnem, hogy a mienktől teljesen elütő alkotmányi és alkotmányfejlődési tényezők



eredménye. S vajjon Németország különös közigazgatási főtörvényszékeinek okát miben lehet keresnünk? Az első időkben a németek felfogásán a francia minta uralkodott; később Gneist elévülhetlen érdemei az önkormányzati kérdésben a közigazgatási bíráskodásra nézve is, az ő álláspontját tették uralkodóvá; majd ismét a partikularizmus egyik fogantyújaként szerepel az általános bírói organizmuson kívül álló közigazgatási főtörvényszék. Ezek ismét reánk nem tartozó körülmények.

Franciaországot túlhaladta már Németország is, elismervén, hogy e külön főtörvényszéknek teljes bírói függetlenséggel kell felruházva lenni.

Ha tehát különös okok, melyek nálunk fenn nem forognak, vezették a német államokat oda, hogy a jog természetszerinti őreitől elvonja a közviszonyokban vitássá vált jog megállapítását; ha Franciaország mintánk egyáltalán nem lehet, mert adminisztratív justiciája nem a jog, hanem azzal ellentétes uralmi érdekeken alapszik; ha a magyar nemzet szelleme, amint évezredes alkotmányában előttünk fekszik, az állami uralmat mindig mértén, korlátozottan, azaz jogilag körülírva tudta koncipiálni: nem tudjuk, mivel lehetne nálunk indokolni e helyes iránytól, a dolog természetétől való eltérést? Semmi mással, mint a külföldi, reánk leginkább ható népeknek, a németnek és a franciának, utánzásával. Mert hogy kúriánkban a kellő szakismeret, főleg a fenntebb javasolt módozat mellett, nem fog hiányozni, ez iránt nemcsak egyéni kételyeim, nincsenek, de azt hiszem meggyőződéseim a jogász világéval is találkozni fog.

Ha tehát különös okok nincsenek, melyek a dolog természetétől való eltérést javasolnák; ha ellenkezőleg nemzetünk szelleme követeli a jognak, bármily természetű legyen az, bírói védelmét; úgy, ha e bíráskodást nem a közönséges jog kiszolgáltatójába keressük, magának a jognak valódi jogi minősége iránt ébresztünk kétséget; elhomályosítjuk a jognak mindenütt, minden viszonyban egyenlő szentségét, ha a kúria közigazgatási juriszdikciója mellett nem küzdünk; mert itt csak elvi,



nem kiviteli nehézségek vethetők ellen, mint az első folyamodása a közigazgatási bíróság szervezésében.<sup>1</sup>

A viszonyok, szegénységünk, közigazgatási jogunk fejletlensége, a kellő szakértelem hiánya, kompromisszumra kényszeríthetik a törvényhozót a közigazgatási bírászkodás egyik-másik kérdése tekintetében, ámbar annak mérvét a fentebbiek szerint nem tartom szerfölött nagynak; azonban a kúria hatásköre nem enged, de nem is kíván kompromisszumot.

A kúria közigazgatási juriszdikciója nélkül e téren minden lépést kétes értékűnek, a további fejlődés gátjának tartok.

A reform ellenzői ugrással vádolhatnak a kúria és általában a rendes bíróság hatáskörének ily kibővítését. De ki nem látja, hogy itt a magyar államra nézve nem ugrásról van szó hanem irányváltoztatásról? Eddig a balkéz felé tartott, most jobbra lép, nem ugrik.

A közigazgatási bírósági szervezetnek ily beolvasztása a rendes bírói szervezetbe közvetve egy oly kérdést is megold, mely egyszerűsége dacára nagyon összebonyolított. Értem a közigazgatási és bírói hatáskör összeütközésének kérdését és amit az igazságszolgáltatás szempontjából mindenenk felett kívanni kell: a hatáskörök világosságát, egyszerűségét.

A közigazgatási bírászkodásnak függetlenség tekintetében bármily kifogástalan szervezése, ha az a rendes bíróságok keretén kívül állítatik fel, igen nagy bajjal jár: komplikálja a hatáskörök kérdését. Ily rendezés mellett ugyanis nemcsak a bíróság és közigazgatás ha-

---

<sup>1</sup> Szándékosan nem hivatkozom Angliára, hol a birod. fő-törvényszék minden jog kiszolgáltatója. Anglia egy külön világ, mely legjobb esetben is csak elveket, irányokat adhat, de melyeken öelül igen sokféle alak domborodik ki. Nem hivatkozom Olaszországra sem bár, ott a legtisztábban jutott kifejezésre a rendes bíróságok hatásköre; mert törvényhozási kiinduló pontjait nem fogadhatom el, s mert eredményei is hiányosak, általában pedig azért sem, mert egy idegen állam törvényhozása igen ébresztőleg, ösztönzőleg hathat a másakra, de elhatározására döntő nem lehet, ha csak merő utánzásra nem akar szorítkozni.



táskörének kérdése iránt merülhetnek fel viták, hanem a rendes bíróság és az aktív közigazgatás között is.

A konfliktus lehetséges a rendes bíró és az aktív közigazgatás között, a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság között, végül az aktív közigazgatás és a közigazgatási bíróság között.

Ha a közigazgatás külön bíróságok hatásköre nem casuistice állapíttatik meg, minek inkonvenieniciáival alább foglalkozom, rendkívül bonyolulttá, nehezzé válik a rendes és a közigazgatási bíróságok hatáskörének megkülönböztetése. A tulajdon, az egyéni szabadság, a magán és a büntető igazságszolgáltatás e fő tárgyai a közigazgatási viszonyokban is elismerést követelnek, s ha csak azt nem akarjuk kimondani, hogy a közigazgatási tény legyen az ismérv a rendes és közigazgatási bíráskodás határára nézve, a bírót igen nehéz helyzetbe hozzuk a kompetenciák megállapításánál. Ahol nem oly nyilvánvaló különbség forog fenn, mint p. o. a választói jogoknál, a hadkötelezettségnél, hanem ahol gazdasági értékű, a tulajdont érintő kérdések képezik a vita tárgyát, p. o. utcák szabályozása, utak nyitása, a tulajdon korlátolásai közegészségi, ipari, szépítési, egy szóval közigazgatási tekintetekből, mi lesz az ismérv? A németek százados nagy irodalma az adminisztratív és a jogügyek határaitra vonatkozólag nem tudott rá feleletet adni, *Sarmey* sem bírt megfelelni e sziszifuszi feladatnak. Legujabb kiváló munkája (*Das öffentliche Recht und die Verwaltungs-Rechtspflege* 1880. 112 l.), még ha szerencsés volna is a kérdés általános elvi formulázásában, amint azt megkísérli, semmi esetre sem hárította el a nehezségeket ez általános elvnek az egyes esetekre alkalmazásában. *Sarmey* különösen arra törekszik, hogy az egyes állását a közigazgatási viszonyokban alanyi jogokra vezesse vissza, mi által azonban kétségtelenül csak nehezebbé válik a közjogoknak a magánjogoktól való megkülönböztetése s így a köz- és magánjogi bíró kompetenciájának egyes konkrét esetekben elhatárolása.

Ahol külön közigazgatási és külön rendes bíróságok



vannak egy államban, világos, hogy a rendes bírót nem lehet hatásköre fölött bíróvá tenni minden oly esetben, midőn az ellen kifogás tétetik és helyette a közigazgatási bíró kompetenciája allegáltatik; ez egyenlő jelentőségű volna annak kimondásával, hogy a közigazgatási bíróságok nem igazi bíróságok, mit e rendszer hívei sem akarnak. Ebből folyólag szükségessé válik nemcsak a közigazgatás és a rendes bíróság, hanem utóbbi és a közigazgatási bíróság között felmerült összeütközések eseteiben különös forumról gondoskodni, mely azokat eldöntse. Ily külön fórum nélkül megeshetnék, hogy két egymástól független, egyenrangú bíróság ítélne és pedig esetleg ellenkezőleg egy és ugyanazon jog felett.

Sőt ha következetesen tovább fűzzük az okoskodást, mely lehetetlennek tartja, hogy a bíró a közigazgatással szemben hatáskörét megállapíthassa, arra az eredményre kell jutnunk, hogy *egy* ily konfliktusi forum nem elégséges, kettő kell. A második azoknak a konfliktusoknak elintézésére szükséges, melyek a közigazgatás és a közigazgatási bíróságok között felmerülnek. Ugyanis a dolgozatom elején hibáztatott felfogás szerint a közigazgatás és a bíróság egymással oly ellentétben állnak, hogy a bíróság a közigazgatás tényeinek bírálatából végkép ki van zárva, egyik a másikkal teljesen egyenrangú s ebből vezettetik le szüksége a mindkettőjüktől különböző, mindkettőjük felett álló kompetencionális forumnak. De amily joggal e következtetés a rendes bíróság és a közigazgatás viszonyából levonatik, ugyanazzal lehet követelni, hogy a közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás egymásnak koordináltak, hogy a közigazgatás nem lehet a közigazgatási bíróságnak szubordinált és hogy amint két egymással egyenrangú bíróság hatásköri viszályát egy felsőbb bíró intézi el, azonképen, sőt még inkább szükséges, hogy a közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás közt felmerült összeütközésekben ne az utóbbi, hanem külön forum ítéljen, mely azonban nem lehet azonos a rendes bíróság és a közigazgatás közti konfliktusok bírójával; amint ez felében a rendes



bíróságok és a közigazgatás tagjaiból alakíttatik, úgy a másikat a közigazgatás és a közigazgatási bíróság tagjaiból kell alakítani.

Kiváncos-e ily állapot az igazságszolgáltatásra? Pedig következetesen okoskodva erre az eredményre, két konfliktusi forumhoz kell jutni. De az élet korrigálja a rossz elméleteket s így a németek is megtagadták uralkodó elméletüket a közigazgatási bíraskodás tekintetében a második konfliktusi fórumra nézve és azt elvetve, közigazgatási főtörvényszékeiket tették a közigazgatás és a közigazgatási bíróságok közt támadt konfliktusokra nézve bírónak. Az egyetlen Bajorország képez e tekintetben kivételt, 1878. aug. 8. törvénye 50. §-ában egy második forumot is létesítvén.

Talán elég volt ezekben egyszerűen utalnom a hatáskörök komplikációjára, melyet a közigazgatási bíraskodásnak a rendes bíróságon kívül való szervezése eredményez. Ép oly röviden érinthetem a közigazgatás és a bíróságok közt támadt konfliktusok elintézésének ügyét, melyet egészen nem mellőzhetek, midőn egy organizáció előnyeit feltüntetni akarom, melynek épen a konfliktusok ügyére oly nagy befolyása van.

Amint fentebb említém s kimutatni iparkodtam, hibás kiinduló pont vezet a külön konfliktusi törvényszék szükségéhez. E kiinduló pont szerint a közigazgatás a bírósággal szemben koordinált, a bírónak a közigazgatásba avatkozása még a jog érdekében is, összeegyeztethetlen a hatalmak elválasztásának elvével. Erre nem kell újból bővebben kiterjeszkednem.

Azonban szükségesnek vélem kiemelni, hogy a jog az emberi összélet valamennyi részén uralkodik, legalább kell, hogy uralkodjék; ezen irányelv gazdasági és erkölcsi szükségleten alapul. E jog végső garanciája mindig azon állami orgánumban rejlik, mely annak megállapítására különösen hivatott; a jognak egyenes tagadása tehát, ha annak megállapítása, vajjon forog-e fenn konkrét ügyben jogi kérdés, nem a jog eldöntésére hivatott bíró ítéletére bízatik. Ily úton a törvényben



abstrakte kimondott jog konkrét realizálása mindig két ségessé tétetik.

Fejlett államban a jog léte függ össze a hatásköri bírói megállapításával.

A jogból sohasem lehet ily külön forum szükségét igazolni: de nem lehet az állam eszméjéből sem, akár az állam fizikus alkatát, akár erkölcsi tartalmát tekintjük.

Ami utóbbit illeti, kétségtelen, hogy a jog az összes emberi élet tényezők méltatásának eredménye, tehát az állam erkölcsi tartalmának is külső, tárgyilagos kifejezése, noha az a jog által teljesen nem is nyilvánul. Csak hogy ami az államban a jogon kívül még van, különösen a jog által teljesen fel nem ölelhető, ki nem meríthető erkölcsi elemek — mint a hazafi-érzés, a nemzet fejlődésének irányzása, hatalmának emelése — nem a jog ellenére, hanem a jog mellett hatnak, nem contra legem csak praeter legem működnek.

A jognak e feltétlen uralma csak rendkívüli szükség esetén szenvedhet csorbát, midőn kül- vagy bellelenség, elemi erők rendkívüli eszközöket kívánnak. A különös kompetencionális forum azonban a rendkívüli eszközöket, az állam végszükségjogát állandósítja, midőn a jog uralmának fenntartását nem a jog természet szerinti őreire, hanem más, a jogvédelemmel meg nem bízott, általában ezektől különböző közegekre bízza.

A különös konfliktusi bíróság elvileg, ha tán nem tényleg, állandósított ostromállapot, akár a csillagkamra félelmes nevét, akár a modern statustanács szelidebb alakját öltse fel, akár mint a legújabb korban a bírói függetlenség külső biztosítékaival felruházva jelentkezzék is. Mindig kivételes törvényszék, ilyen pedig, rendes viszonyok között csakis a bírói funkció annyira különleges természete által lehet indokolt, mint p. o. a számvevői ügyekben, ha a rendes bíró működése a szakértő mellett egyszerű formasággá válik.

A közigazgatás és bíraskodás határainak megállapítása nem ily különleges természetű, sőt a legsajátosabb bírói funkció. Annak eldöntéséről van szó, jogi termé-



szetű-e egy fölötte kényes, mert az emberi életviszonyok mesgyéjén álló tényekre vonatkozó kérdés. Ha valahol, itt van szükség a legélesebb jogi megkülönböztető képességre, s a bíró soha annyira és oly kizárólag nem bíró, mint épen midőn e végső államhatalmi határkérdésekben bíraskodik, mert a hatásköri és illetékességi kérdésekben kell neki a jogi abstrakció legszédítőbb magaslataira emelkedni.

De az állam életművezetével, fizikus természetével ép oly ellentétben áll a konfliktusok elvonása a rendes bíróságoktól.

Ha vitássá válik, vajjon a nemzet akarata, a törvény, végrehajtatott-e, ez a bíró eldöntésére szorúl. Ámde a hatásköri összeütközésekben van-e másról szó? Hisz a közigazgatás és a bíróság hatásköre is a törvény, a dolog természetéből fejlődő szokás által van körülírva; s ha ezek értelme iránt konkrét esetben vita keletkezik, ki lehet más illetékes a döntésre, mint a bíró? Egyes esetről van szó, annak a törvény alá foglalásáról, annak eldöntéséről, vajjon jogi elbírálás alá eshetik-e, vagy a közigazgatás arbitrárius mérlegelésének kell-e törvény szerint átengedni.

Épen mert e konfliktusok elintézésénél mindig egyes eset eldöntése forog szóban, nem lehet semmiképen sem állítani, hogy a bíró azáltal természetes szféráján túl menne, törvényhozóvá, kormányzóvá válnék; a bíró ítélete konfliktusokban nem organizatórius tény, hanem egyszerű törvényalkalmazás, mely csak a vitázó felekre s csak azon egy esetre alkot szabályt, mint minden bírói ítélet.

Amint az állam lélektani alkotásában gyökeredzik, hogy törvényét, ha értelme egyes konkrét esetekre nézve vitássá válik, a bíró jelentse ki, illetőleg alkalmazza: úgy e főelvvel állna ellentétben, ha alkalmazásából a bíró azért záratnék ki, mert a törvény a hatóságok hatáskörére vonatkozik.

Igen, de a bíró esetleg önön hatáskörét állapítja



meg, pedig saját ügyében senki sem lehet bíró? A bíró a per magához vonása által, csakugyan saját ügyében ítél, amennyben önnön munkáját szaporítja, kötelessége teljesítését magára vállalja, anélkül, hogy abból legcsekélyebb személyes haszna lenne. Mert ha feltesszük, hogy személyes haszonból teszi, fel kell tennünk, hogy nemcsak a hatásköri, hanem más kérdésekben is így fog cselekedni s ekkor előáll a kérdés: quis custodiet custodes? De ha egyszer e probléma megoldása komolyan napirendre tételet, a kérdés megszűnik a bíróság és a közigazgatás közti mesgye-igazítás kérdése lenni, s a kard, a diktatura szükségességének kérdésévé válik.

Mi által indokolható a büntető bíró hatásköre a sokkal nagyobb fontosságú állam elleni büntettekre nézve, ha a külön konfliktusi bíróság helyes elven nyugszik? Ki merné ma kívánni, hogy a büntető igazságszolgáltatás két részre választassék, aszerint, amint magán- vagy közbüntettek forognak fenn? Pedig a közigazgatási bíráskodásnak a rendes bíróságtól való elvonása ugyan azt teszi a nem büntető természetű jogviszonyokra nézve. Vagy még inkább, ki állítaná az országgyűlés általi proscriptio, a bill of attainder helyességét, a rendes bírói szervezeten kívül álló judikátúra szükségét az állam elleni büntettekre nézve? S mi más a külön konfliktusi fórum, mint hasonló követelmény a hatáskörök rendezésére nézve?

A konfliktusi külön fórumok hívei, ha összes érveiket kimerítették; ha bebizonyították, hogy a közigazgatás, a kormány szupremáciája a jog felett képtelenség, mert csak a törvényt illeti meg e fenség, ha kétségtelenné tétetett, hogy amily joggal a bíróság esetleges felülkerekedését állíthatni a hatáskör által, ép úgy, sőt még inkább, lehet a közigazgatásétól tartani; ha tagadni nem lehet, hogy mihelyst a bírói elemnek a többség a konfliktusi törvényszéken biztosítatik, már meg van sértve az elv, melyből az egész intézmény kiindul és így csak a közigazgatás szupremáciájának biztosítása, a nem bírói tagok többsége, különösen az igazságügy-



miniszter elnöklete által, tartható fenn a kiinduló pont: mindezek után végül azzal állnak elő, hogy ily konfliktusi forum azért is szükséges, mert negatív konfliktus esetén, ha t. i. mind a bíróság, mind a közigazgatás illetéktelennek mondotta ki magát, az ügy elintézetlenül maradna.

E speciózus érv azonban önként elesik, ha a törvény alkalmazójának a megvitázott jogra nézve a bírót tekintjük. Ha ugyanis törvény létezik az ügyre nézve, a bíró végzésében meg kell nyugodni és a konfliktusnak vége, a közigazgatás tartozik az ügyet elintézni; ha pedig a bíró túlságos aggályosságából, nehogy szabályalkotóvá legyen vagy annak lássék, törvény és szokás hiánya miatt útasítja el magától az ügyet, a konfliktusnak újra vége, csak hogy ebből nem következik szükségképen a közigazgatás illetékessége. Ily bírói határozat csak általános szabály nem létezését konstatálja s ezzel közvetve kimondja, hogy törvény-, vagy ha erre egyhamar mód nincs, rendelet által kell a hiányt pótolni, s a végrehajtó hatalom feladata lesz, általános rendelettel az ügy elintézésére hatóságot találni, mely azonban, az ügy természete szerint, ép úgy lehet bíróság, mint a közigazgatás. (Mennyiben lenne helyes, célszerű a negatív konfliktusok ilyeszerű rendezése, nem kutatom, csakis a fentebbi évrre kívántam felelni.)

Ezen egyedül helyes, természetes viszony forgattatik fel, ha a közigazgatási bíráskodás nem a rendes bíróságokra bízatik, hanem külön szerveztetik; annak tehát a rendes bíróságokra bízása nemcsak önmagában, hanem a konfliktusi bíráskodás szervezésére való tekintetből is szükséges.

Nem kevésbé fontos tekintet a rendes bíróságok mellett, hogy az általános szabályt tartalmazó rendeleteknek esetleg megvitázott törvényessége csak ily módon nyerhet egyszerű megoldást, míg a különös, nem bíróilag szervezett közigazgatási bíráskodásban az igen bonyolulttá válik.



## III.

*A hatáskör a közigazgatási bíráskodásban.*

a) *A közigazgatási bíráskodás tárgyi terjedelme és határa a rendes bíróság irányában.*

Az államnak úgy mint az egyénnek egyenlő érdeke lévén a jog sértetlen fenntartásában, a közigazgatási bíráskodásnak tárgyi terjedelem tekintetében fel kell ölelnie az összes jogsérelmeket, melyek a közigazgatási viszonyokban felmerülhetnek, akár az egyén alkotmányi, ügynevezett politikai, akár a szorosan vett közigazgatás jogaira vonatkoznak e sérelmek.

Minthogy azonban a közigazgatás csak egyénnel foglalkozik, tényei csak egyes esetekre vonatkoznak, s csak részét képezi a végrehajtó hatalomnak: világos, hogy a közigazgatási bíráskodás nyújtotta jogvédelem is csak alanyi jogokat foglalhat magában, s nem terjedhet ki oly jogsérelmekre, melyeknek tárgya nem az egyesnek, hanem valamelyik államhatalomnak joga.

A fejedelem, az országgyűlés, a végrehajtó hatalom jogaira vonatkozó sérelmek, amennyiben nem az objektív jogrend ellen irányulnak (nem büntetőjogi természetűek), hanem csak az államhatalmak között alanyi jogosultságról forog fenn vita, nem lehetnek a közigazgatási bíráskodás tárgyai.

Azért nem terjedhet ki e közigazgatási bíráskodás egy törvénytelen általános normale érvénytelenítésére, mert a polgárnak nincs alanyi joga követelni, hogy a minisztérium törvénytelen rendeleteket ki ne adjon. Ily normale által nem közvetlenül az egyén joga van megsértve, hanem az országgyűlés és a fejedelem, kiknek hatáskörét a törvénytelen rendelet megtámadja, magának a törvénnyel ellenkező hatalmat arrogálva. Az egyes joga csak akkor sértetik, ha őt e törvénytelen rendelet alapján a közigazgatás valaminek szolgáltatására vagy abban hagyására kényszeríti; de még ily esetben is csak arra irányozhatja keresetét az egyes polgár, hogy



joga a közigazgatás intézkedéseivel szemben megóvás-sék, annak petituma tehát nem a minisztérium általános normaléjának hatályon kívül helyezésére, hanem a közigazgatás egyes intézkedéseinek megváltoztatására irányulhat. Ennél a bíró incidenter, az indokokban, a normale fölött is nyilatkozik ugyan, de bírói döntésének ereje egyenesen csak a normale alapján hozott egyes intézkedést, nem a normalét éri.

Hasonlókép nem képezheti közigazgatási per tárgyát p. o. az országgyűlés összehívására megszabott határidő meg nem tartása; egy, a felsőház által elítélt, de a fejedelem által megtartott miniszter elbocsátása; az állami főszámszék elnökének törvénytelen kinevezése.

*A közigazgatási bíráskodás tehát a közigazgatás által sértett egyesnek közviszonyból eredő alanyi jogainak védelmére határolandó.*

E részben nem tesz különbséget, vajjon alkotmányos alapjog vagy egyszerű közigazgatási jog forog-e szóban.

Az egyes, alkotmányos jogai tekintetében is, vagy magánosok vagy az állam által szenvedhet sérelmet; az állam azonban, mihelyst az egyessel érintkezésbe lép, ha a bírói funkciótól eltekintünk, közigazgatást gyakorol. Az egyes polgár alkotmányos választójoga nem érvényesülhet a választók összeírása, a szavazatszedés közigazgatási funkciói nélkül; az egyesülési, a gyülekezési jog nem gyakorolható a közigazgatás tudomásvétele, felügyelete nélkül. Azért az alkotmányi vagy más néven politikai jog sérelme is csak a közigazgatási bíráskodás útján orvosolható, hivéve ha bűnvádi tényálladék forog fenn, mert az utóbbi eseten kívül a sértő fél mindig a közigazgatás.

A közigazgatási bíráskodás minden, közviszonyból eredő, nem kriminalisztikus módon megtámadott alanyi jog védelmét felöleli tehát, míg a rendes bíráskodás a nem közviszonyokból eredőkre vonatkozik. E megkülönböztetésnek az eljárás tekintetében nagy jelentősége van; a közviszonyokból eredő alanyi jogok a közigazga-



tási peres eljárás szerint s a közigazgatási bíráskodás fokozatain lévén érvényesíthetők, a magánviszonyból eredő alanyi jogok pedig a polgári per útján s a rendes bírói fokozatokon.

A közjogoknak az államszervezet szempontjából közpolitikaiakra vagy közigazgatásiakra történt felosztása a közigazgatási bíráskodás szempontjából jelentőséggel nem bír, mert erre nézve a döntő szempont az alanyi jognak közviszonyból származása. E megkülönböztetés egyébkép nem is teljes, mert a közjogok közt társadalmi jellegűek is vannak (p. o. az egyházi viszonyból, bizonyos hivatásokból eredők). Amint már fentebb érintettem, a latinfajú népeknél, kik a polgári és politikai jog különbségéből oly nevezetes következményeket származtatnak, a politikai jogoknak terjedelme, természetére iránt a nézetek igen elágazók. Az osztrák közjognak a Reichsgericht-ről szóló törvényben említett „alkotmány-biztosította politikai jogai” a jogi technika szempontjából szintén kevésbé utánpótlásra ösztönzők. Ily körülmények között e megkülönböztetést, még ha tényleg némi jelentősége volna is, a közigazgatási bíráskodásban mellőzni kellene, annyival is inkább, mert hazai jogéletünk, köz- és magánjogunk kapcsolatos fejlődésénél fogva, azokra oly súlyt nem fektet, mint a külföldi legiszlációk. S bár újabb törvényeink ezek nyomán a politikai jog elnevezését használják, sőt a büntető törvény (56. §.) büntető szempontból fogalmát szabatosítja is, általános, minden irányú jogi értékét e fogalomnak alig vitathatni.

A közviszonyból eredő jogok tartoznak tehát elvileg a közigazgatási bíráskodás hatásköre alá, mely elv csak részben szenvedhet módosulást a tényleges élet követelményeihez képest.

Az alkotmányos, vagyis azon jogok tekintetében, melyek által az egyes polgár az állam aktív tagjává tétel, a kúriának választási ügyekben bíráskodása által le van téve a helyes elv, melynek csak kiterjesztéséről, nem megszorításáról lehet szó.



A közigazgatási jogviszonyokból, vagyis azokból, melyekben az egyes az állam működésének tárgya, a pénzügyiek és a szorosabb értelemben vett közigazgatásiak válnak ki. Mindkettőre egyaránt szükséges és lehetséges a jogvédelem, mint ezt a követelmény s az államhatalmi tényezők is elismerték. A fő követelmény e részben az, hogy a pénzügyi jogra nézve külön fórum ne teremtsék, hanem hogy az is, mint a közigazgatási bírászkodás egyik ágazata, ennek szervezetében nyerjen bírói ellátást.

*b) A közigazgatási bírászkodás különös feladata és határa a közigazgatás irányában.*

Miután a közigazgatási bírászkodás tárgyát a fentebbiekben körvonaloztuk, áttérünk most annak megállapítására: mily feladatot, mily funkciót van hivatva kifejteni szemben a közigazgatással, melynek tárgyát hasonlókép a közviszonyok képezik.

A polgári bíróság feladata vitás jogok eldöntésében áll. A közigazgatási bíráskodásnak is ez jutott osztályrészül a közviszonyokból. A közigazgatási bíró, valamint a polgári, sohasem foglalkozik az objektív jogrenddel, csak alanyi jogsérelmekkel; összes következtetéseink kiinduló ponja az, hogy a közigazgatási bírászkodás, az alanyi jogtalanság körére van szorítva, ép úgy mint a magánjogi jogszolgáltatás.

Ennek minden további fejtegetése felesleges. A kérdés csak az lehet, hogyan állapíttassék meg a határvonal a közigazgatás és a közigazgatási bírászkodás között. E kérdés, elvontan tekintve, szinte odiózusnak tűnik fel, ha párhuzamba tesszük a magánélet és az arra vonatkozó bírászkodás határának kérdésével. Senki sem látta szükségesnek a magánélet és az a fölötti bírászkodás határát megszabni, olyannyira világos, hogy utóbbi csak az abban felmerült vitás jogok megállapítására hivatott. De a közigazgatásra nézve a kérdésnek feltétele és megoldása nemcsak azért szükséges, mert úgy a közigazgatás, mint a közigazgatási bírászkodás közhatalommal vannak felruházva, hanem azért is, mert a közigazgatás



tényei nemcsak a jog, hanem a célszerűség, a méltanyosság szempontjából is megtámadhatók, mi a magánosok tényeire nézve ki van zárva; ennek folytán meg kell határozni a fórumokat, melyek a közviszonyokban felmerült különböző természetű viták eldöntésére hivatva vannak.

E részben a kérdés, elvontan tekintve, igen egyszerű, csak az egyes esetekre alkalmazásánál merülhetnek fel nehézségek. A bíró feladata mindig a jog iránt támadt vita eldöntése lévén, a közigazgatás bíróság hatásköre ott kezdődik, ahol a közigazgatási viszonyokban valamely jog vitássá vált. Ahol ellenkezőleg a közigazgatási tény belső helyességéről, célszerűségéről van szó, ahol az egyes nem jogának, hanem érdekének méltányos tekintetbevételét kéri, ahol a közigazgatási közeg szolgálatának minősége, szolgálatára alkalmas volta képezi a vita tárgyát: az ügy nem a közigazgatási bíró elé tartozik. Az utóbbi természetű kérdésekkel a közigazgatási bíró nem foglalkozhatik, ítélő hatalma körébe legfeljebb akkor kerülnek, ha a közigazgatási hatóság törvényes illetőségi körén kívül, vagy a célszerűségi ügyekben is előszabott formák mellőzésével, vagy nagyobb hatalommal járt volna el, mint aminővel felruházva van (p. o. adókiivetésre nem illetékes szolgabíró adót ró ki, a sorozó bizottság valakit testi vizsgálat nélkül besoroz, az iparhatóság az ipartelepét a kérvényező és az érdekeltek megidézése nélkül betiltja, a rendőrkapitány nemcsak a nyomtatványokkal való házalást tiltja el, hanem azok megsemmisítését is elrendeli).

A közigazgatás az előbb említett nem jogi jellegű viták eldöntését különbözőképen szervezheti. Állíthat fel különböző eljárási formákat, melyekkel az egyes érdekének megóvását célozza. alakíthat testületeket, melyek bírói módon mérlegelik az érdeket, a célszerűségi tekinteteket, felvilágosítják az aktív közigazgatást, sőt jogvédő szerepet is nyerhetnek (p. o. fegyelmi bíróságok), anélkül, hogy mindezen formákban vitás jogok eldöntésére hivatott fórumokat láthatnánk. Az ipartele-



pek felállításkor szükséges ediktális eljárásnál, az adóbecslő, kivető bizottságokban, nem jogok felett döntenek, hanem diszkréciónárius becslési, mérlegelési funkciók végeztetnek. A szakértő testületek (iparkamarák, közoktatási tanácsok stb.) meghallgatása még kevésbbé képez bírói funkciót; de a fegyelmi bíróságoknak nevezett forumok sem vitás jogokat döntenek el, hanem a szolgálat, a hivatás helyes vagy helytelen teljesítését mérlegelik, mely mérlegelés ugyan az illetőnek állása, társadalmi becsülete elvesztését eredményezheti, de ilyenkor is a hivataltól való megfosztás, az orvosi, ügyvédi hivatás gyakorlásának eltiltása, tulajdonkép csak annak konstatálása, hogy az illető megbotránkoztató életmódja, a kellő szakértelem vagy az erkölcsi integritás hiányánál fogva ily közszolgálat vagy közhivatal végzésére képtelen. Bármint vélekedjünk egyébként az annyira kontroverz fegyelmi ügy természetéről (részemről például büntetésnek nevezett rendszabályait organizatórius tényeknek tartom, melyek által a közszolgálat érdekei védetnek és bírói jellegű eljárási formáiban csakis ez organizatórius hatalom mérséklését, önkényeszerű gyakorlásának gátját látom); annyi kétségtelen, hogy a súlypont benne a szolgálati képesség mérlegelésére esik, minek legszembeesőbb bizonyítékát a testi egészség és ebből folyó szolgálati képesség kontradiktórius megállapítása képezi, miben ép oly kevésbé látok bírói funkciót, mint egy államvizsgálati bizottságban. Szóval a közigazgatás sohasem foglalkozik vitás jogok eldöntésével, bárminő formái legyenek eljárásának, míg a közigazgatási bíráskodás mindig csak ilyenekkel.

A teória, kevés eltéréssel, a közigazgatás és közigazgatási bíráskodás határát úgy formulázta, hogy az első a közviszonyokban felmerülő összes jogi, célszerűségi, erkölcsi, méltányossági tekintetek megfigyelése mellett cselekszik, míg az utóbbi egyedül az objektív jog szempontjából jár el és pedig bírálólág; a közigazgatási bíráskodás tehát csak ott kezdődik, ahol az alanyi jogselemlről van panasz, ellenben minden más okra alapí-



tott panasz, mely által a közigazgatási tény megváltoztatása céloztatik, ki van véve a közigazgatási bíró hatásköréből.

E határvonal formulázása vagy generálizáció útján történhetik vagy kazuisztice. Az első a jogi gondolkodás természete, logikai helyessége, a legiszlációk szokása, egyszerűsége ajánlják; az utóbbi mellett a gyakorlati alkalmazás könnyebbségét szokták hangoztatni. De nem ez a valódi ok, s mint alább kimutatni megkísérlem, ha valóban ez volna is, mint nem alapos, döntő nem lehet.

A közigazgatási bíróságok hatáskörének kazuisztikus meghatározása nézetem szerint elsősorban a végrehajtó hatalom azon félelmére vezethető vissza, hogy a bíróságok a törvény magyarázata által oly vidékekre is kiterjesztik hatáskörüket, ahova a közigazgatási bírói hatáskör elvi meghatározása szerint tulajdonkép nem lett volna szabad. Francia hagyomány, francia előítélet ez, mely Franciaországban nem vezetett ugyan a kontenciózus ügyek kazuisztikus meghatározására, hanem a közigazgatási bíráskodás szervezetének sajátos alakjára, de amely előítélet helytelenségéről maguk a franciák meggyőződtek, látva, hogy a bíróságok szigorúbbak voltak az állam jogainak védelmében a magánosokkal szemben, mint a hason ügyekben kompetens státustanács.

Továbbá, a végrehajtó hatalomra kényelmesebb, ha esetenként felsorolva áll előtte, hol van teljesen szabadkeze, s hol lehetséges tényeinek bírói megvitázása. A végrehajtó hatalom kényelmes, könnyű kezelhetése igen fontos tekintet, mert a végrehajtó gépezet könnyű, akadálytalan járása a kormányzottakra is jótétemény, ameddig könnyed járásával jogaikat el nem tiporja. Már pedig kétségtelen, hogy ily kazuisztikus meghatározás mellett a legjobb szándék dacára is kimaradhatnak esetek, melyekben a jogvédelem hiánya igen fájdalmas lehet az illetőre nézve.

Hosszabb érvelés helyett *Vivienre* hivatkozom: „Gyakran szóba jött, hogy jó lenne a közigazgatási kon-



teciozus ügyek nomenklaturáját egybeállítani; de ez kivihetetlen munka. Elő kellene venni egyenkint a közigazgatási törvényeket, felkeresni bennök egyenkint mindazon rendelkezéseket, melyek a polgárokat jogokkal ruházzák fel s aztán kijelölni, hogy e jogok melyik közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak. Feltéve, hogy ily kutatás nem lenne hasztalan, a törvény, mely eredményeit szentesítené, csakhamar hiányossá válnék, mert minden új törvény a közigazgatás valamely ágában új köveket rak a közigazgatás kontenciozus ügyek épületéhez. Lehetetlen volna tehát azon ügyek sorozatát felállítani, melyek a közigazgatási bíraskodás hatáskörébe tartoznak; mert ez ügyek megszámlálhatatlanok, változók, folyton szaporodók; egy-egy ügy nem azért tartozik a közigazgatási bíróság hatáskörébe, mert a törvényhozónak úgy szólnán tetszett oda utalni, hanem saját természeténél fogva; nincs szükség különös törvényre, mely egy ügyet a kontenciozusok közé sorozzon, de igenis arra, hogy közülük elvonjon; a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó ügyek egy törvényes egészet, összefüggő joganyagot (*corps de droit*) képeznek..." (L. Vivien *Études admin.* I. köt. 127. l.)

A főszempont azonban a gyakorlati könnyebbség lenne. Ámde, ha minden, az életben előfordulható konkrét esetről a törvényhozó nem provideál, a kazuisztikus felsorolásnak gyakorlati haszna nem lesz; azt pedig ki merné állítani, hogy a törvényhozó az eseteknek más mint generikus előszámlálására képes lenne? Hisz látuk, hogy Vivien ezt is lehetetlennek tartja.

Ha a gyakorlati különbséget tekintjük, nem elég p. o. kimondani, hogy a közigazgatási bíraskodás hatásköre alá tartoznak a gátügyek, az útügyek, a községi illetőségi ügyek. Sőt még az sem elég, ha a példaképen említett ügyeknek jogi vitára alkalmat adható részei külön választva soroltatnak fel; mert az élet, kiszámíthatatlan gazdaságában, nemcsak teljesen új eseteket hozhat fel, mire Vivien reflektált, hanem épen a mindennapi esetek közt merülhetnek fel olyanok, melyekre



a kazuisztikus hatásköri sémát egyszerűen alkalmazni nem lehet és minden kazuisztika dacára az adott konkrét eset hovátartozását, elvi megkülönböztetéssel lehet csak meghatározni.

Minden kazuisztikus kompetencionális törvény természetesen csak sematikus lehet és százakra menő kazuisztikus eseteivel sem merítheti ki az ezrekre menő individuális konkrét eseteket.

A konkrét esetek oly egyéni árnyalatokkal kerülnek a bíró elé, hogy az általános sablon nem segít rajta, gyakorlatilag nem könnyíti meg feladatát, sőt a kazuisztikus törvény sablonszerűségével a bírót a gondolkozástól sok esetre felmentvén, a finomabb kérdésekben csak inkább zavarba hozza.

A közigazgatási bíróságok hatáskörének kazuisztikus megállapítását, amint az Poroszországban keresztül vitetett, az eddigi tapasztalatok is elítélik. A danzigi közigazgatási törvényszék elnöke szerint (L. *Braunbehrens*, *Betri. üb. die Verwaltungsrechtspf. in Preussen* 37. l.) „nemcsak az egyszerű ember, de a művelt közönség, sőt maguk a hivatalbeliek, a legnagyobb tájékozatlanságban, bizonytalanságban vannak a hatásköri határozmányok irányzó elveire s konkrét esetekben a kompetenciákra nézve“, ami Poroszországban onnan is ered ugyan, hogy maga a törvény zavarta össze a jogviták eldöntését és az egyszerű közigazgatási intézést a közigazgatási bíróságok hatáskörében; de ezt nem tekintve, elég okot szolgáltat a zavarra maga a kazuisztikus rendszer, mely a gondolkodást akarván fölöslegessé tenni, nem felelhet meg a csak gondolkodással végezhető bírói funkciónak.

c) *A közigazgatási bíráskodásban foglalt ítélő hatalom mértéke.*

Az ítélő hatalom a tényeknek, ezek jogi következményeinek megállapítására, s végül a perben álló felekre nézve ekként az ítéletben meghatározott jogok és köteleességek kényszerű végrehajtására vonatkozik.

A német legiszlációk a közigazgatási bíróságokat az



ítélő hatalom ezen mozzanataival felruházták. A francia közigazgatási bíróságok a közigazgatási intézkedésekkel szemben szintén teljes, reformáló hatalommal, sőt végrehajtási joggal is fel vannak ruházva; ítéleteiknek nincs szüksége az úgynevezett végrehajtási klauzulára, csak amennyiben azok végrehajtása a polgári bíróságok hatáskörébe tartozó tárgyakra vonatkozik.

*Vivien* szerint (Études admin. I. köt. 152. l.): Les conseils de préfecture... sont,... des véritables corps de justice administrative, organisés à l'image des corps judiciaires et *possédant tous les attributs de la juridiction véritable*. Leurs décisions sont exécutoires et *emportent hypotèque*. Az osztrák közigazgatási törvényszék ítélkező hatalma ennyire nem terjed; ezek pusztán a közigazgatási intézkedés hatásaival foglalkozhatnak, ki mondhatják, hogy törvénytelen, de azért meg nem változtathatják, sem meg nem semmisíthetik.

Az uralgó vélemény tehát az ítélkező hatalom teljes mértékével ruházza fel a közigazgatási bírót, s ez az egyedül helyes elv; az osztrák és az olasz azon téves kiinduló pontok eredménye, melyeket véleményem első részében cáfolni iparkodtam. Az osztráknál a Portalis-féle hamis elv szolgált kiinduló pontul, hogy „ítélni a közigazgatás felett annyi, mint igazgatni”; az olasznál a hatalmak elválasztásának helytelen értelmezése s a mintául vett belga alkotmány félreértése idézte elő a furcsa eredményt.

Az olasz törvényhozás e tévedését kimutatni annyi-  
val szükségesebb, mert az különben a véleményem szerint helyes elvet, a rendes bíróságok hatáskörét fogadta el; de e tévedés igen világos, mert ha a hatalom elválasztási elv kizárná a bíró teljes mérvű ítéletét a közigazgatás tényeire nézve, úgy a közigazgatás által végzett magánjogi ügyletek felett sem ítélhetne a rendes bíró, hanem csak azok hatásával foglalkozhatnék; még kevésbé ítélhetne a közigazgatási közegek büntényei fölé. (L. Közig. bírászkodásom 63. l.)



A hatalmi elválasztás helyesen csak úgy értelmezhető, hogy az állami funkciók, bíráskodás, kormányzás, törvényhozás különböznek, nem úgy, hogy e funkciók teljesen elválasztott orgánumokhoz vannak rögzítve: a hatalmi elosztás nem anatómikus, hanem funkcionális megkülönböztetés.

A jog az állam egész életében funkcionál; s így a bírónak, mint a vitás jog eldöntőjének és kiszolgáltatójának az állam összes nem szuverén életnyilvánulásaiba be kell, hogy hathasson.

De ha az olasz álláspont helyes volna is, mégis szerencsétlen a használt formula: „közigazgatási aktus következményeinek“ bírói megállapítása. Mert vagy valódi ítéletet tartalmaz ily bírói megállapítás, vagy egyszerű szakértői véleményt. A törvény tárgyalásakor ki is emelte ezt *Pica* képviselő: „Mindenek előtt kérdem, mit tesz az (a törvény 4. §-ában használt formula): a közigazgatási aktus jogi következményeit kijelenteni? Azt jelenti, hogy a közigazgatási aktus érvényes vagy nem érvényes, hatályos vagy nem hatályos, sérti vagy nem sérti a polgárok jogait. Mire való hát, ha ez értetik a közigazgatási tény következménye alatt, mégis eltiltani a bírót a tény megváltoztatása vagy módosításától? (L. az olasz parlamenti tárgy. Abolizione d. cont. admin. 305. l.)

Azonban alapjában elhibázott az egész legiszlátív koncepció s e hibát az államhatalmak elválasztásának helytelen felfogásán kívül a belga alkotmány 107. §-ának félreértése eredményezte.

Ez a szakasz, melyhez a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. IV. törvénycikkünk 19. §-a hasonló rendelkezést tartalmaz, következőleg szól: „A bíróságok csak annyiban tartoznak az országos, a tartományi és a községi adminisztráció tényeit alkalmazni, amennyiben azok a törvénnyel megegyezők.“

Kétségtelen, hogy e szakasz a kormányrendeletekre, a tartományi és községi statumokra van értve. Így



*Bivort*, a belga közjogi író, kire az olasz parlamentben *Mancini* hivatkozott, épen azon a helyen, amelyre hivatkozik, csak ily általános szabályt tartalmazó adminisztratív tényről szól, mert azt mondja: „E szakasz, a 107., felhatalmazza a bíróságot, hogy a közigazgatási aktus (*arrête*<sup>1</sup>) törvényességét megvitassa, megvizsgálja, de csak a célból... hogy... esetleg elhatározhassa annak alkalmazását (*d'en décreter l'inapplication*) a per tárgyára, és hogy ezt a törvénnyel megegyezőleg intézze el, mintha a közigazgatási aktus (*arrêté*) nem is léteznék.” Lehet itt más értve mint általános rendelet? Csak szabályt alkalmazhat a bíró a per tárgyára; szó sem lehet tehát, hogy a közigazgatási aktus, az *arrêté*, itt konkrét eset közigazgatási elintézésére lenne értve. Mert hisz akkor a per tárgyat épen ez képezné, arra kellene tehát az *arrêté*t alkalmazni, mi csak úgy lehetséges, ha ez *arrêté* valamely általános rendelet vagy helyhatósági statum.

Ugyanígy értelmezi e szakaszt *Fooz*: „Mielőtt a bíró a közigazgatás tényét (*acte de l'administration*) elfogadná, meg kell vizsgálnia annak törvényességét, a rendeletalkotó hatalom gyakorlása (*l'usage du pouvoir réglementaire*) csak annyiban lévén törvényes, amennyiben a törvény rendelkezéseit elősegíti.” *L. Droit admin.* I. köt. 311. l.)

*Mancini*, kit a közigazgatási bíráskodás parlamenti tárgyalásában vezérszónoknak tekinthetni, s ki a többség nézeteit fejezte ki, hivatkozott azután még a francia juriszprudenciára is, hogy a bíró a közigazgatási aktust nem modifikálhatja, nem változtathatja és erre vonatkozólag *Foucart* idéztetik. Azonban helytelenül. Mert *Foucart* nyilvánvalólag csak az általános rendeletekről szól, ilyképen: „Általános tétel, hogy a törvénytelen rendelet (*une ordonnance illégale*) nem kötelező; nem büntény azt cselekedni, amit tilt, vagy megtagadni annak teljesítését, amit parancsol... Azt vetik ugyan ellen,

<sup>1</sup> Az *arrêté* különböző értelemben használtatik.



hogy a bíróság nem mérlegelheti a végrehajtó hatalom tényeit, hogy azok előtt meg kell hajolnia és hogy ennél fogva a bíróság túllépné hatáskörét, ha semmiseknek nyilvánítaná a király ordonnance-ait. A felelet ez ellenvetésre egyszerű. A bírói hatalom csakugyan nem határozhat érdemileg és általában a rendelet (ordonnance) ereje felett, de nem kényszeríthető, ha annak alkalmazása követeltetnék tőle, hogy szemet húnyjon annak törvénytelenisége előtt. Minden ítéletnek törvénnyel vagy törvényes rendelettel kell indokolva lenni és a bíróságoknak semmi figyelembe sem kell venniük oly (közig.) aktusokat, melyek e kategóriák egyikébe se illenek. Ehhez képest nem általános, abszolút módon mondják ki, hogy ez vagy az a rendelet törvénytelen és végre nem hajtandó, hanem meghatározott ügyben lévén kénytelenek ítélni és pedig törvény szerint ítélni, okvetlenül meg kell bíráltni az aktus érvényét, melyre kéri, hogy ítéleteiket alapítsák...

Itt még világosabb, hogy a bíró hatásköre a közigazgatási aktusok reformálása, módosítása tekintetében csakis annyiban van megszorítva, amennyiben általános rendeletekről van szó, de nem a midőn a bíró egyes konkrét közigazgatási intézkedés megbírálására van hivatva.

A tévedés tehát világos. Azt bizonyítják e helyek, amit senki kétségbe nem vont, hogy a bíróság a közigazgatási, helyesebben a végrehajtó hatalom oly aktusait, melyekkel általános szabályokat állít fel, vagyis, midőn törvénytörő funkciót teljesít, sem nem renoválhatja, sem nem módosíthatja, hanem amennyiben az törvénytelen volna, az eset eldöntésénél figyelmen kívül hagyja.

Azonban a kérdés még nincs teljesen tisztázva, különösen Belgiumra nézve nem. A belga alkotmány a közhivatalnokoknak rendes bíró előtt érvényesíthető magán- és büntetőjogi felelősségét szentesítette, de a vitás közigazgatási jog eldöntését legnagyobb részt egyszerűen az aktív közigazgatásnál hagyta. Ilyképen megtörtén-



hetik, hogy a közigazgatási hatóság törvénytelen intézkedést tesz valamely konkrét esetben (ez is acte de l'administration-nak neveztetik, ép úgy mint egy általános normale kibocsátása) és közigazgatási úton a fél esetleg nem nyer orvoslást, egyedüli eszköz a közhivatalnok beperlése marad. Ily esetben a petitum természetesen kártérítésre irányulván s a törvény a félnek a bíró előtt más akciót nem is adván, a bíró csak kártérítés felett ítéltet, incidenter megbírálván, törvénytelen volt-e a közigazgatási tény; de nem semmisítheti meg a konkrét közigazgatási aktust, melyért épen a kártérítés kéretik.

A belgák ezt is a hatalmak elválasztásának elvével okolják, holott azon egyszerű jogi tételen alapszik, hogy egy jogot kétszer keresni nem lehet. Tulajdonom visszaszerzésére nem támaszthatok vindikációt is s tulajdonom állagának elvesztéséért kártérítést is; ha az egyikkel célt értem, nem kereshetem a másikat is. Ép így a közigazgatással szemben. Nem követelhetem, hogy nem törvényes célból kisajátított házam, a kisajátítás alól kivéttessék, nekem visszaadassék, de egyszersmind becsárában a közhivatalnok javamra elmarasztaltassék; nem követelhetem, hogy az ipartörvény ellenére betiltott üzletem gyakorlása megengedtetessék, üzletem bezárása alatt elmaradt hasznom megítéltessék és egyszersmind az örökös eltiltás által támadhatott károm is megterítessék.

A kérdésnek illetén komplikációja által, hogy t. i. az adminisztratív aktusok kártérítési címén a rendes bíróságok elé kerülhetnek, s ily esetekben a bíró a közigazgatási aktust megvizsgálja, anélkül, hogy azt magát megváltoztathatná, némi plauzibilitást nyer az olasz közigazgatási bíraskodási törvény 4. §-a, mely szerint a bíró a közigazgatási aktust meg nem változtathatja. Ámde a tévedés az esetek analogiája felett nagyon világos. A közigazgatási kereset közigazgatásjogi címen indíttatik, a kártérítés magánjogi címen; a közigazgatásjogi kereset petituma mindig az adminisztratív intézkedés megváltoztatására irányul s csak amennyiben az



előbbi állapot helyreállítása lehetetlen volna, irányulhat másodszorban kártérítésre; ellenben a kártérítés mindig csak az elvont tárgy, az okozott sérelem pénzbeli ekvivalensére megy.

Ezen lényeges különbségek szem elől tévesztése hozta létre a különben oly neveztes reformot létesítő olasz törvény 4. §-át s abban a közigazgatási keresetek felett ítélő bíró hatalma mérvének helytelen megszorítását. Nem kevésbbé folyt be e tévedés létrejöttére az acte administratif, atto amministrativo, homályos fogalma, mely, mint fentebb kiemelttem, ép úgy alkalmaztatik egy általános szabályt tartalmazó miniszteri rendeletre, megyei vagy községi statutumra, mint a közigazgatási közegeknek a törvények, rendeletek, statumok alapján egyes konkrét esetekben tett intézkedéseire. Azon kérdést, mennyiben zárja ki a közigazgatási intézkedésnek közigazgatási úton megkísérlett megváltoztatása az ügynek bíró elé vitelét, nem tárgyalom bővebben; de abbeli meggyőződésemmnek kifejezését el nem mulaszthatom, hogy az ügymenet egyszerűsítése szempontjából s egyéb tekinteteből is, ily kizárást lehetségesnek tartok.

#### IV.

##### *Az eljárás.*

A közigazgatási peres eljárás elveit röviden egybefoglalni felette bajos, ha tartalom nélkül általánosságokra szorítkozni nem akarunk. A közigazgatási per a polgárinak módosulása, elvei tehát közösek amazéval, de az eltérés felette sok.

A közigazgatási bíráskodás rendszerint csekélyebb vagyoni értékű ügyekre vonatkozván az eljárásnak a lehető legegyszerűbbnek, olcsónak kell lennie. Ez az első alapkövetelmény, melynek tekinteten kívül hagyásával az egész intézmény értéke kockáztatik.

Második a gyorsaság; mert akár lemond az ügyek



egy részében a közigazgatás azon jogról, hogy intézkedéseit kényszerrel foganatosítsa, akár fenntartja, egyaránt szükséges a gyorsaság. Első esetben a közigazgatás működése béníttatik az eljárás lassúsága által, a másikon a közigazgatás tekintélyével ellenkezik, hogy intézkedésének törvényessége fölött hosszasan folyjon a vita. A jogában sértett egyesre sem kevésbbé kívánatos az ügy minél gyorsabb elintézése.

Ami a közigazgatási perek eldöntésének technikus részét illeti, igaz ugyan, hogy annak elvei a polgári perrel alapjukban egyező természetűek; mindazáltal a közigazgatási ügyek sajátos természetűek igen lényeges módosításokat tesz szükségessé a közigazgatási perre nézve.

Mindenekelőtt sem a tárgyalási, sem a vizsgálati elv egyoldalúlag érvényre nem emelhető a közigazgatási perben, mert az a kettőnek a tárgy természetéhez mért kombinációján alapszik.

Az elsőt megkívánja az eljárás mellőzhetetlen gyorsasága, olcsósága, a közigazgatás tekintélye; a másodikat az a körülmény, hogy bármennyire legyen is az ügyben a közület érdekelve, alanyi jogok fölött foly a vita. A közigazgatási bíró csakis a felek kérelmére járulhat el; a határidők, a perbeli tények elmulasztása hasonlóképp érvényesül a közigazgatási perben, habár nem is oly mértékben, mint a polgáriiban.

A vizsgálati elv túlnyomónak, de nem egyedülinek mondható a közigazgatási perben.

Ép oly kevésbé állítható, hogy a közvetlenség és szóbeliség elvei lennének kizárólag érvényesíthetők a közigazgatási perben; ellenkezőleg, az ügyek legnagyobb részében írásbeli eljárással fognak az ügyek eldöntetni, bár a törvény a közvetlen szóbeli tárgyalást megengedi. A fél sem maga nem fog néhány forint értékű ügye végett a távol fekvő bíróság székhelyére utazni, sem ügyvédet meghatalmazottul nevezni. A közvetlenség és szóbeliség elvének kényszerű keresztülvitele magát az intézményt tenné lehetetlenné. A legcsattanósabb bizony-



ságot szolgáltatják e részben a francia közigazgatási bíróságok, melyek előtt a felek a közvetlenség jótéteményét oly kevésbé veszik igénybe. A 400.000 ügyből, mely előttük megfordul, 11—12.000-re megy összesen a felek közvetlen részvételével, szóbeli tárgyalással elintézett ügyek száma. (L. Revue génér. d'admin. 1880. 414. l.). Pedig Franciaországban a közigazgatási bíróság számos oly ügyben ítél, melyek nálunk a polgári bíróságok elé tartoznak és a peres összeg nagyságánál fogva kiváló jelentőségűek, mint p. o. a gyakran százezrekre menő substratumú közmunkavállalatokból s egyéb szállítási szerződésekből származó perek. Chauveau többször hangsúlyozza (Code d'instruction administrative 2. édit. I. 188, 196. l.), hogy „az írásbeli tárgyalás a közigazgatási pernek legfontosabb része. Némely nagyon fontos ügy kivételével a plaidoyer csak igen rövid megjegyzésekből áll az írásbeli tárgyalásra, mely az előadmányban kivonatilag előterjesztetik.”

A közigazgatási perben a vizsgálati elv szükségénél fogva, mely tényállás kiderítését s az ügy eldöntését a felek ténykedése nélkül is maga után vonja, az ügyek nagyobb részében az eljárás súlypontja az írásbeli előkészítő eljárásra fog esni.

A polgári perben a közvetlenségnek főjelentősége a tényállás, a lényeges vitapontok tisztázásában rejlik. Ámde a közigazgatási perben a tényállás tisztázása csak másodrendű kérdés, a legtöbb esetben a jogalkalmazás körül forog a vita. Hisz az osztrák közigazgatási peres eljárás a ténykérdések vitatását és eldöntését majd egészen elvonta a közigazgatási bíróságtól, annyira megbízott azok helyes felvételére nézve a közigazgatásban, hogy elvül mondotta ki, hogy a bíró ítéletében tartozik az utolsó közigazgatási forum előtt a felvett tényállást elfogadni. Másrészt a közigazgatásnak nincs oka, hogy a vitapontokat szándékosan bonyolítsa. Ez mind amellett szól, hogy a közvetlenség és szóbeliség csak ott alkalmaztassék, ahol valóban szükség van rá, ne pedig kivétel nélkül, mint kötelező elv.



Valódi idő-, pénz- és munkapazarlás volna úgy az államra, mint az egyesekre, ha a közigazgatási perben a súlypont a közvetlenségre fektetnének s az az eljárás nélkülözhetetlen eleme lenne. Apró, néhány forintnyi adó-, illeték-, közmunka-reklamációk eldöntésére oly költséges, nagyszerű procedura tétetnék mozgásba, mely nemcsak torzkép, de valóságos gazdasági csapás volna. A 500.000-re menő peres adóügyekben a francia pénzügyi igazgatás a közvetlen szóbeli tárgyalásokban sohasem vesz részt, megelégszik az előkészítő tárgyalásban írásosan tett védelemmel.

A közigazgatási perben az eljárásnak egyáltalán nincs az a jelentősége, amivel az a többi perekben bír; a súlypont itt a bíróság szervezetére esik, ennek függetlensége a mindent domináló követelmény. A közigazgatási pereket készakarva sem lehet úgy bonyolítani, mint a magánpereket, ez ellen elég biztosíték rejlik már a közigazgatás állásában. Leginkább mutatja ezt azon körülmény, hogy Franciaország jelenlegi közigazgatási bíróságai már 60 éven túl működtek, anélkül, hogy a közigazgatási peres eljárás az első folyamodású közigazgatási bíróságoknál rendezve lett volna; de ugyanezt bizonyítják az újabb német törvényhozások is, melyekben az eljárási szabályok igen kis tért foglalnak el.

Sőt a francia gyakorlat, támaszkodva az 1865. júl. 21-iki miniszteri köriratra („C'est le caractère essentiel de la procédure administrative que l'instruction y soit écrite les observations orales n'y tiennent qu'une place accessoire et doivent toujours se restreindre aux points qui ont été développés dans les mémoires”), s tekintettel a közigazgatási perben megengedett közvetlenség elvét — bár nem ellentmondás nélkül — oly meggyőző értelemben magyarázza, hogy az írásos tárgyalásban nem érintett ténykörülményeket, bizonyítékokat, követeléseket, a szóbeli tárgyaláson sem engedi érvényesíteni.

Nem tehetem, hogy ismételve ne hangsúlyozzam, mily természetű ügyek is tartoznak Franciaországban a közigazgatási bíróságok elé. A vasúti, általában az



összes közmunka-vállalatokra vonatkozó szerződések, az államnak, a megyéknek, a községeknek összes szerződése, melyekkel a szükséges élelmi, ruházati, tüzelési, világítási, gyógyítási, gyártási anyagok és egyéb eszközök beszereztetnek, ki vannak véve a rendes bíróságok hatásköréből s a közigazgatási bíróságok elé utalva. Mindennek dacára az eljárási elvek szerfölött egyszerűsítve vannak, az írásos eljárás van alapúl véve s a közvetlenségnek csekély tér engedve. S a kritika is főleg csak ily ügyekre nézve követeli az eljárási elvek módosítását és a rendes perrel egyenlősítést; ellenben elismeri, mint pl. Chauveau, hogy „a közigazgatási perek kilencitized részében a gyorsaság tekintete legyen irányadó”.

Ha a gazdag Franciaország meg nem bírná a közigazgatási perek nagy apparátusát, közvetlenségét, szöbeliségét s ebből folyó drágaságát, ki merné azt gazdaszilag oly szegény Magyarországnak javasolni? A jog elveivel annyira ellenkező francia közigazgatási bírói szervezet csak az eljárás egyszerűsége és ebből folyó olcsósága által tarthatja fenn magát, melyet e helytelen szervezettől elválhatlannak szeretnek feltüntetni sokan s ez elválhatlanság hite az egyik főakadály, hogy Franciaországban a hibás rendszer még mindig ki nem küszöböltetett, mert a gazdag ország a rendes bírói eljárással összekötött költségektől fél. (L. Milcent, de la réforme des conseils de préfecture 1872. 10. l.)

Olaszország egyszerűen kimondotta, hogy a közigazgatási perekben sommás eljárás alkalmazandó (il giudizio sara sempre trattato colle forme ad udienza fissa), mit azonban a fentebbiek szerint helyesnek nem tarthatok.

A közigazgatási peres eljárás tehát a gyorsaságot és főleg az olcsóságot biztosító egyszerű formákkal volna szervezendő a vizsgálati és tárgyalási elvek kombinációja alapján, az eljárás közvetlenségét megengedő, de nem kivétel nélkül kötelező módon.

Eredményképen következőleg összegezhetem nézetemet:



a) A közigazgatási bíráskodással a rendes bíróságok ruháztassanak fel.

b) Alkottassék a rendes bírósági kereten belül két-fokú bírói szervezet, az első fok a kir. törvényszékekből, a második a kir. kúriából.

c) A közigazgatási bíráskodás a közviszonyokból eredő összes egyéni alanyi jogokra terjedő hatáskörrel ruházandó fel; az érdekek, a célszerűségi és általában az összes nem jogi tekintetek méltatása kizárólag a közigazgatást illetően.

d) E hatáskör elvi általánosítás útján formulázandó.

e) A közigazgatási bíráskodás törvényes hatáskörében a rendes bírói hatalom teljével láttassék el.

f) A közigazgatási peres eljárás a gyorsaságot és főleg az olcsóságot biztosító egyszerű formákkal szerveztessék a vizsgálati és tárgyalási elvek kombinációja alapján, az eljárás közvetlenségét megengedő, de nem kivétel nélkül kötelező módon.

---



## A törvényhozás által adott felhatalmazás alapján kibocsátott miniszteri rendeletet szabad-e újabb felhatalmazás nélkül rendeleti úton megváltoztatni.\*

A szabályrendeletek (normativum) és az egyes külön esetekre vonatkozó rendelkezések, helyesebben intézkedések, sem hazánkban, sem más államokban nem jelöltetnek meg következetesen mindig különböző névvel s a nálunk régebben szokásos szabályrendelet elnevezés helyett az egyszerű rendelet kitétel kapván fel, mindig kétséges lehet, midőn rendelet említetik, melyik értelemben van arról szó, aminthogy a francia és olasz közigazgatási jog az acte administratif, atto amministrativo kitételt mindkétnemű közhatalmi ténykedésnél használva, csak körülírások által tudja magát megértetni. Mindenek előtt tehát az iránt merülhetne fel kétség, vajjon a feltett kérdésben csak szabályrendeletnek szabályrendelet, vagy egyes intézkedés által való megváltoztathatása van-e értve?

Minthogy azonban az európai kö-jognak hazánk alkotmányában is érvényes irányelve szerint, a közigazgatás egyes eseteinek intézése, eltekintve a budget-jog útján, az interpellációk és kérvények által arra gyakorolt befolyás és alkotmányos ellenőrzéstől, a törvényhozó testek hatáskörébe tartozónak nem tekintetik, itt pedig a törvényhozástól adott felhatalmazásról lévén

---

\* Vélemény és indítvány a magyar jogászgyűlés állandó bizottsága által kitűzött kérdésre. Megjelent a M. Jogászgyűlés Évkönyvében a IX. évf. 1. füzetében. (1882.).



kérdés téve, azt hiszem kizártnak vehető ama kérdés, vajjon szabályrendeletnek egyes intézkedések általi megváltoztatása megengedhető-e?

S ha mégis e kérdést röviden válaszom keretébe bevonom, az csak azért történik, mert amily egyszerű e kérdés elvontan tekintve, ép oly könnyen zavartatik össze egyes eseteknél, de azért is, mivel még aziránt is vannak kételyek: mennyiben kötelezik magát a kormányt az általa kiadott szabályrendeletek az azok érvénye idejében felmerült egyes esetek elintézésénél.

Ami az utóbbi elvet illeti, nem kisebb tekintély, mint a modern közigazgatási tan megalapítója, Stein Lőrinc (Verwalt.-Lehre I. köt. 2. kiad. 385. l. és Handb. d. Verw. 1876. 82. l.) állítja, hogy a kormány nincs kötelezve saját rendeletét egyes esetekben alkalmazni, ha csak általa egyesek már jogot nem szereztek.

A tudós szerző ezen kijelentéséből azon következtetés lenne levonható, hogy a kormány minden oly esetben, ahol szerzett jogról szó nem lehet, nincs kötve egy ügy elintézésénél saját szabályrendeletéhez, holott csak azt akarta kifejezni, hogy a végrehajtó hatalom az alattvaló érdekében és ennek határozott kérésére egyes esetben eltérhet saját szabályrendeletétől.

A végrehajtó hatalom, amennyiben a szabályrendeleteket alkotni jogosítva van, a törvényhozás egy nemét, colegislativ hatalmat gyakorol s jövőre vonatkozó, általános szabályokat állít fel, melyekhez magát az alattvaló cselekvésében alkalmaztatni kénytelen s melyeket viszonyai rendezésénél ép úgy tekintetbe vesz, mint a törvényeket.

A szabályrendeleteknek ezen általános, a jövőben felmerülő összes esetekre kiható jellege teszi szükségessé azoknak, hanem is a törvényekkel egyenlő, de hasonló relatív állandóságát s a szabályrendeletektől, míg azok általános módon meg nem változtatnak, csak az esetben helyeselhető s indokolható az eltérés, ha azt az egyesnek a közérdek hátránya nélkül tekintetbe vehető külön érdeke kívánja, ámbár tagadhatatlan, hogy



ily jog is csak lelkiismeretes kormány kezeiben veszélytelen.

A végrehajtó hatalom szabályrendelet alkotó joga legislatív, azaz alkotmány és törvény határai között szuverén lévén, tőle fog függni, mikor változtatja meg általános akaratát (szabályrendeletét), de míg meg nem változtatta, az alattvalók követelhetik, hogy a hatóságok velük annak értelmében járjanak el és pedig nemcsak akkor, midőn ily szabályrendeletek alapján valóságos jogokat szereztek, hanem egyszerű, jogként nem konstruálható szabadságok, állapotok, cselekmények tekintetében is. Így rendelet által megállapított adófizetési határidőkre szerzett jogról nem lehet szólni és mégis e határidők előtti adókövetelés, míg azok szabályrendeletileg meg nem változtatják, helytelen, jogtalan lesz; egy vizsgaszabályzat nem ad a vizsgákra készülőknek szerzett jogot, de amíg meg nem változtatják, egyesektől többet követelni, mint amennyit az általános szabály kíván, hasonlóképen jogtalan lenne.

A rendeletek az alattvalók cselekvési szabadságának, szolgálataik mérvének szabályozói, jogilag fontos minőségének, állapotainak meghatározói; mindezen tekintetekben ép oly fontos reájuk nézve, hogy egyes esetekben a végrehajtó hatalom által ünnepélyesen kihirdetett szabály, nem pedig egy váratlan, ismeretlen akaratnak (norma) legyenek alávetve.

A francia közigazgatási jog a közigazgatási viszonyokban szerzett jog alatt „actualiter visszavonhatatlan, teljesen bizonyos jogokat ért, melyek akár törvényből, akár törvényes rendelethől erednek“. „Azok a jogok, melyek rendelethől erednek, megszűnhetnének bizonyos esetekben a rendelet visszavonása által, amíg azonban ez vissza nem vonatik, léteznek és jelenben visszavonhatatlanok, a multa és jelenre nézve meg nem támadhatók.“ (Laferrière, Cours de droit public et admin. 2. köt. 765. l.)

A Stein által érintett szerzett jognak a közigazgatásban tágabb értelme lesz, mint a magánjogban s a



végrehajtó hatalom szabályrendeletével ellenkezőleg nem járhat el, ha az által az alattvalók állapota, cselekvési szabadsága, szolgálataik mérvének és teljesítésének közelebbi módozata világosan meg van állapítva.

A kormány, ahol magának diszkrécionárius hatalmat fenn nem tartott, szükségképen követni tartozik önalkotta általános akaratát az egyes esetek elintézésével mindaddig, amíg azt általános úton vissza nem vonja, mert különben miért adta ki általános szabályt s miért követeli parancsolólag a társadalmi együttlét, hogy annak jelenségei előre kijelentett, általános szabályok alatt álljanak?

Fordulhatnak ugyan elő rendeletek által szabályozott viszonyokban is szükség-állapotok, de ezeknek hatását a rendeletek erejére vizsgálni nem ide tartozik.

A másik ok, amely miatt a szabályrendeleteknek egyes intézkedések általi megváltoztathatását röviden fontolóra venni szükséges, a kétség, vajjon egy konkrét esetben a rendelet rendelettel vagy egyszerű intézkedéssel változtatott-e meg?

Így az 1882. július 1-én kelt belügyminiszteri rendelet, melyben a „Tisza-eszlári vértanú leány“ című röpirat és az „Esztergomi Közlöny“ két számának elárúsítása közigazgatási úton megakadályoztatni, illetőleg lefoglaltatni rendeltetik, e részben nem szabályváltoztatás, hanem a szabálytól ezen esetben való eltérést tartalmaz.

Ellenben e rendeletnek azon határozománya, mely által minden jövőben megjelenő s a zsidóság ellen tetteges támadásra lázító iratok, valamint a zsidók ellen irányuló, jelmondatokkal ellátott cédulák lefoglalása a közigazgatási hatóságoknak meghagyatik, szabály jellegével bír s abban a szerint amint az 1848. XVIII. t.-c., valamint az 1867. sajtórendeletek által a sajtótermékek közigazgatási lefoglalását kizártak tekintjük, szabály illetőleg törvényváltoztatás, amennyiben nem szabálypótlás forog fenn.



Ezen nagyfontosságú rendelet, különböző alkat-elemeinek szoros megkülönböztetése nélkül, mint homogen egész vált a képviselőházi tanácskozások tárgyává s az ellenzéki határozati javaslat, a kormány eljárását rosszalva, az egész rendeletet törvénytelennek és érvénytelennek kívánta kimondani.<sup>1</sup>

Nézetem szerint a rendelet három eleme különböző irányú ellátást tett volna szükségessé s a törvénytelen-ség és érvénytelenség általában való kimondása, miután a kormány politikai jellegű rosszalásának nem egyszerű indokolásaként foglaltatik a határozati javaslatban, nem felel meg e részek különböző természetének.

A határozati javaslat „Tiszaeszlári leány” című röpirat és az Esztergomi Közlöny két számának lefoglalását törvénytelennek és érvénytelennek mondja ki anélkül, hogy azokat zár alól feloldhatta volna, ezt a törvényhozás útasítására csakis a kormány, illetőleg a felek panaszára a bírói hatóság tehette volna.

Az államszervezet mai elágazása mellett a törvényhozás a törvénynek egyes esetek alkalmazásával nem foglalkozik, kivételt e részben tagjainak igazolása képez; csak mint praejudicialis kérdés merülhet fel a törvényhozás előtt a törvénynek alkalmazása egyes esetekre.

A zsidók elleni támadásra izgató, jövőben megjelenő iratokra vonatkozó résznél lehetne a határozati javaslat elintézési módjának helyessége mellett érvelni azon az alapon, hogy itt nem egyes esetről, hanem szabályról lévén szó, a törvényhozó a kormánynak, mint csak szükségből és pótlólag törvényhozói jogokat gyakorlónak semilegislatív szabályait bármikor megfoszthatja erejétől.

<sup>1</sup> L. 1881—84-iki orsz. napló VII. köt. 248—290. l. 1882. nov. 25., 26., 27-iki ülések. — Az ellenzék határozati javaslata ekként hangzik: Mondja ki a ház, hogy a belügyminiszter úr által 2355—1882. sz. a. kiadott rendelet, mely az 1848. XVIII. t.-cikk megadott biztosítékait veszélyezteti, törvénytelen és érvénytelen, és hogy a ház a belügyminiszter ezen eljárását rosszalja.



Ugyan itt is merülhetnek fel kételyek a részben, vajjon a törvényhozás két házának egyező határozata vagy csak új törvény hozatala, vagy az ily rendelet miatt bevádolt s a kormány fölött ítélni hivatott bíróság kimondása alapján válik-e egy kormányrendelet érvénytelenné.

Egy szabály általában az egész országra érvénytelenné csak akkor válik, ha az, aki azt hozta, visszavonja, illetőleg ha az, ki a szabályalkotó fölött hatalommal bír, azt vele visszavonhatja; tehát a törvényben rejlő szabályt a törvényhozó, a kormányrendeletben rejlőt a kormány, akár saját akaratától, akár a törvényhozás ösztönzésére vagy egyenes meghagyásából; a bíróságok a rendeletek törvényességét ugyan az eléjük került perek elítélésénél megvizsgálhatják, de általában hatályon kívül nem léptethetik s ítéleteikben el is térhetnek a rendelet törvényességére nézve.

Tekintetbe veendő végül, hogy a kormány önálló hatalom, mely rendelet alkotási joggal bír s amíg a fejedelem által elbocsátva vagy a hivatott bíróság által letéve nincs, ezen jogát gyakorolhatja s a parlamenti határozattal érvénytelennek kimondott rendeletét fenn tarthatja, azt a bíróság is esetleg mint törvényest alkalmazhatja s a kormány a parlament többségi határozata ellenében annak feloszlatásához folyamodhatik, szóval, ha egy kormányrendelet érvénytelenségének egyszerű kimondása s ebből folyólag a kormány rosszalása, iránta való bizalmatlanság szavazás nem mint a politikai felelősség érvényesítési módja jelentkezik, nem lesz megfelelő eszköz az érvénytelenítésre, melyet a törvényhozás céloz, ha pedig nem, az érvénytelenséget nem is szabad kimondani, hanem a kormányt útasítani lehet csak egy törvénytelen vagy célszerűtlen rendelet érvényenkívüli helyezésére. A dolog érdemét illetőleg a rendelet ezen részét a törvénybe ütközőnek tekintem, melynek azonban az akkori izgatottságban meg volt a helyes alapja, de melyet a törvényhozás által kellett volna utólag elismertetni.



A jelmondatos cédulákra vonatkozó része végül a rendeletnek határozottan más természetű, mint a két előbbi és oly tárgyat szabályoz, melyről törvényeink világosan nem rendelkeznek; mert a fölött még csak lehet nézeteltérés, hogy a közigazgatási lefoglalás ki van-e zárva az 1848. XVIII. t.-c. által, mely az előzetes cenzurát eltörölven, a bírói ítélet előtti lefoglalást a vizsgáló bíróra bízta, de hogy a 1848-iki törvényhozó a sajtótermékeknek azon részére, amely a fajtalan, rágalmozó rajzokból áll s amellyel a zsidók elleni jelmondatos cédulák is egy színvonalba helyezhetők, egyáltalán nem gondolt, előttem mindig kétségen felül áll. Vajjon a törvénytörlő rendelet, mely erkölcstelen sajtótermékek leszaggatását a falakról közigazgatási úton meghagyja, megállhatna-e az 1848. t.-c.-kel szemben? Vajjon a községi hatóság a vizsgáló bíró végzése előtt aláírásokkal ellátott fajtalan képek lefoglalására rendeleti úton feljogosítható lenne-e? Azt hiszem igen s e részben törvényteleniségről szó sem lehetett, indemnításra szükség nem volt.

Amint más államok törvényhozása különbséget tett a közerkölcsiségnek sajtó útján, de nem betűk, hanem képek, rajzok segélyével való megtámadása s a betűk segélyével elkövetett kihágások között, azonképen különbség van a hirlap, könyv, röpirat s a füstölők neve alatt azon időből ismeretes nyomtatott jelmondatos cédulák között; mert itt is nem oly gondolatnyilvánításról van szó, melynél a cél, a szándék törvényessége fölött kétség lehet, hanem olyanról, melynek törvényellenes intenciója közvetlenül szembe ötlük, mint egy obscen képé.<sup>1</sup>

Amit ezen egy esetről kimutatni megkísértettünk, hogy egy rendeletben mily különböző elemek lehetnek egybefoglalva, sőt ezen tulajdonképi célon túl is menve s akaratlanul a törvényhozó, végrehajtó, közigazgatási és bírói szervek hatásköreinek vizsgálatába is bebocsát-

<sup>1</sup> Thonissen, La constit. belge 3. edit. 301. 1.



kozva, melyekre nézve megengedjük, hogy feltevéseink sok tekintetben kontrovertálhatók: ily különböző elemek összetalálkozása egy rendeletben az államkormányzatban gyakran megtörténik s rendeletek egyszerre új szabályrendeletekkel meg is változtattatnak, valamint ugyanakkor egyes esetek a fennálló szabállyal ellenkezőleg intéztetnek el.

Ily eseteket akartunk kizárni feleletünkéből s szorítkozni azon kérdésre: lehet-e rendeletet szabályrendelettel megváltoztatni, ha az a törvényhozás felhatalmázása folytán adatott ki.

A végrehajtó hatalom az európai közjognak majdnem egyező elvei szerint az alkotmány általános elveinél fogva hivatottnak, jogosítottnak tekintetik, hogy a törvények végrehajtását azok részletes körülményeire vonatkozó általános szabályok, szabályrendeletek útján biztosítsa.

Csak az angol közjog mutat, nem ugyan teljes elvi eltérést, de ez elvnél bizonyos sajátzerű módosulást.

Angliában a parlament, a rendelet alkotó hatalommal a Tudorok és Stuartok alatt üzött visszaélések emlékének hatása alatt, oda törekszik, hogy a törvényeket a legnagyobb részletességgel alkossa, miből folyólag az úgynevezett helyi törvények által a helyhatósági közigazgatás funkcióit is végzi s ily módon az angol kormánynak külön kormányzati működésére belügyekben kevésbé van szüksége.

Az angol kormány csak a külügy, hadügy, gyarmatügy tekintetében gyakorol elkülönített kormányhatalmat, ellenben belügyekre nézve úgy a legiszlatív, mint az exekutív szabályok tekintetében is jórészt csatavezére a parlamentnek.

Mindazonáltal a dolgok természete erősebb, mint az emberi törekvések s a parlament kénytelen az exekutív szabályok egy részének alkotását a fejedelemnek átengedni, mi azon általános alkotmányos elv által történik, hogy a királyt illeti meg a törvények végrehajtására szükséges proklamációk kibocsájtása, melyek meglevő



törvényeknek szereznek fogantat, anélkül, hogy azok akár törvényt pótolhatnának, akár változtathatnának.<sup>1</sup>

Hol kezdődnek a törvény részletei, hol végződnek azon általános elvek, melyek a törvényhozás igazi tétét képezik, ténykérdés, melyet általános elvekkel előre meghatározni nem lehet. Csakis az egyes konkrét törvényeknél dönthető el, mi az azok tárgyát képező viszonyokban a dolog természete szerint legiszlatív, vagyis elsőrendű elvi határozmánnyal, mi másodrendű, a részletes körülményekhez alkalmazkodó exekutív szabályzattal rendezhető elem s azért a közjogok azt, ami formailag mint a legiszlátiva akarata jelentkezik, törvénynek tekintik, még ha oly részleteket tartalmazna is, melyek természetük szerint helyesebben a végrehajtó hatalom által alkottatnak.

A végrehajtó hatalom, mint másodrendű a törvényalkotás tekintetében, nem tekintetik arra jogosítotttnak, hogy a törvényhozó ellenében formailag hatásköri revindikációval éljen.

Csak a franciáknál találunk ellenkező felfogásnak nyomaira; a bíróságok a hatalmak elválasztásának elvéből kiindulva a restauráció idejében kimondották, hogy „ámbar a rendeletek törvénynek nem derogálnak, mégis annak azon részeit, melyek másodrendű, részletekre vonatkozó határozmányokat (*dispositions réglementaires*) tartalmaznak és amelyek a végrehajtó hatalom körébe tartoznak megváltoztathatják.”<sup>2</sup>

Ugyancsak a hatalom elválasztási elvének fogva a francia közjog, bár szerinte is a bíróságok a kormányrendeleteket, ha azokat törvényteleneknek találják ítékezésüknél alkalmazni nem tartoznak, meg nem engedi, hogy a szabályrendeletet más, mint a végrehajtó hatalom hatályon kívül helyezzen.

<sup>1</sup> L. Blackstone, Kerr-féle kiad. 1876. I. köt. 240. I. és Staats-einrichtungen Englands. 23. lap.

<sup>2</sup> L. Dalloz, Répertoire XXX. köt. 1853. I. kiad. 55. l.



A törekvés azonban a törvény és a szabályrendelet körét teljes határozottsággal megvonni s törvényhozás és végrehajtó hatalomnak egymást kiegészítő funkcióját kizárni még ott sem sikerül, hol az állami szervek elkülönítése a legnagyobb fokban végbement s ahol az összes viszonyok alkotmány és törvény által minden irányban rendezvék s tovább fejlődésükben a hivatott szervek által folyton tovább rendezhetők; ezt mutatja Anglia, ezt Franciaország állami élete.

Törvény és rendelet határa örökké ingadozó fog maradni s a törvényhozás és végrehajtó hatalomnak az összelet szabályainak megalkotásában konkuráló működését, mi több versengését e szabályozás mentől hatalmasabb részének bírásáért nem fogja semmiféle alkotmányos rendezés kizárhatni.

Az emberi életet irányzó közhatalmi szabályoknak ezen természete, a legiszlativa és exekutiva szerves összefüggéséből erednek a felhatalmazások is, melyek által a végrehajtó hatalom törvényhozásra jogosíttatik fel, melyeknél nem egyszer előfordul, hogy a felhatalmazás oly kérdéseknek rendezésére adatik, melyek a dolog természete szerint amúgy is a végrehajtó hatalom működési körébe tartoznak; innét eredt másrésről az angol parlamentnek az executiv részleteket rendszeresen felölelő legiszlációja.

A francia közjog éles különbséget tesz a kormányt alkotmányos hatalmánál fogva (*jure proprio*) s csak a törvényhozás delegálása folytán megillető szabályozó hatalom között. A *jure proprio* kiadott rendeletek *reglement administratif*, a törvényhozás delegálásánál fogva kiadott rendeletek ellenben *reglement d'administration publique*-nek neveztetnek.<sup>1</sup>

Az egyszerű *reglement*, melyet a kormány *jure proprio* adhat ki, nem állíthat fel büntetéseket, nem hoz-

<sup>1</sup> Ezen Block által a Diet. de l'administrationban I. edit. 1422. l. tett megkülönböztetés a doctrinában tekintélyes írók által elfogadott. L. Batbie, *Precis de droit public et admin.* 51. l.



hat be adókat, illetékeket, bármily fontosak legyenek egyéb irányban határozmányai.

A francia közjog bizonyos viszonyok szabályozását a törvényhozónak tartván fenn, a kormányrendelet, az egyszerű r glement administratif ilyes viszonyokat nem vonhat szabályozása körébe m g pótlólag sem; annál kevésbbé lehet arról szó, hogy egy rendelet alkotmányos jogokra vonatkozó szabványokat tartalmazzon.

Midőn ellenben a kormány egy viszonynak szabályozására a törvényhozástól nyer megbízást, teljes törvényhozó hatalom ruháztatik  t reája s az ily meghatalmazás alapján kiadott rendelet, a r glement d'administration publique csak formailag az, tartalmilag, ami alkotmányos erejét, hatalmát illeti, valóságos törvény.

Az egyszerű r glement szerkesztésének m dj  teljesen a kormány belátásától függ, ellenben a felhatalmazás alapján kiadott r glement d'administration publique j gi  rv ny hez megkivántatik, hogy azok az  llamtan cs meghallgatásával készüljenek. (Block, id. m. 1422. l.)

A kormány meghatalmazásának a részben, hogy rendeletét megváltoztassa, nincs semmi határ vetve.

Ami a kormány törvényfelf ggeszt  hatalmát illeti, az 1830.  ta majd minden alkotmány által kizáratott s az úgynevezett polgári ostromállapot létesítésű a legislativ nak tartatott fenn.

A mostani alkotmány, illetőleg az 1878.  prilis 3-iki törvény szerint a kormány csak akkor létesíthet kivételes állapotot, ha a kamarák csupán el vannak napolva. de ilyenkor a kivételes állapotot kimond  rendelet kiadása után a kamarák két nap mulva — ipso jure — összegyűlnek, hogy a fölött határozzanak.

Ellenben ha a kamarák fel lennének oszlatva, ily kivételes állapot ( tat de si ge), az úgynevezett polgári ostromállapot nem létesíthető.

A polgári ostromállapot az 1849. aug. 9-iki törvény szerint a bel- vagy k lzbiztons g vesz lyeztet s  esetében hirdettethetik ki s a rendes bírói és közigazgatási



hatóságok működésének s a polgárok szabadságjogainak felfüggesztését jelenti.

A német alkotmányok a törvényhozó és rendeletalkotó hatalom határait kevesebb élességgel írták körül s a végrehajtó hatalom delegáció nélkül is jogosítottnak tekintetik legiszlatív intézkedések megtételére, noha a német alkotmányok is bizonyos tárgyakat feltétlenül a törvényhozó hatalom rendezésének tartottak fenn. A német alkotmányok legnagyobb részében azonban a kormány legiszlatív hatalma csakis arra terjedhet ki, hogy a törvény végrehajtásának részleteit megállapíthassa, ellenben arra nem, hogy törvény által nem rendezett viszony tekintetében teljesen önállóan szabályokat állítson fel, csakis oly alkotmányokban, ahol a törvényhozás által kizárólag rendezhető ügyek taxative meghatározvák, képzelhető nemcsak végrehajtási, hanem úgynevezett pótrendelet is.

Így a porosz alkotmány szerint (45. §.) a kormány rendes viszonyok között csak végrehajtási rendeleteket adhat ki, ellenben p. o. a bajor (VII. cím 2. §.), a badeni (IV. cím 65. §.) szerint bizonyos ügyekre nézve törvény hiányában a szabályalkotás jogával van felruházva s csak azon szabályok, melyek a személy szabadsága és tulajdonára vonatkoznak, tartoznak a törvényhozó szerv kizárólagos hatáskörébe.

A német birodalom alkotmányának 7. c. 2. szakaszát és 17. cikkét végül ugyis magyarázzák, hogy a birodalomra nézve a kormányt (császár, szövetségi tanács) megillető szabályozási hatalom még a végrehajtási rendeleteknek is csak azon részét foglalja magában, mely által nem jogszabályok, hanem csak kezelési, ügyviteli szabályok állíttatnak fel.<sup>1</sup>

A német közjog egyik sajátosságát képezik a törvényes erővel bíró rendeletek, az úgynevezett ideiglenes törvények, vagy amint Stein nyomán nálunk is nevezni szokás: a szükségrendeletek.

<sup>1</sup> L. Laband, Staatsrecht. d. d. Reiches. II. köt., 59. §.



A württembergi alkotmány (7. fejj. 89. §.) felhatalmazása, hogy a király sürgős esetekben az állam biztonsága érdekében rendeleti úton intézkedhetik, a badenié (VI. 66. §.), hogy oly rendeleteket is bocsáthat ki, melyek tárgya ugyan a parlament hozzájárulását igényelné, de melyek kibocsájtásának elhalasztását az állam java nem engedi, nagyobb szabatossággal ismétlődnek a későbbi alkotmányokban s különösen a poroszban (V. c. 63. §.) ekkép formulázzák: „Csak akkor, ha a közbiztonság fenntartása vagy rendkívüli inség sürgős intézkedést parancsolnak, bocsáthatók ki az összminisztérium felelőssége mellett ideiglenes törvényes erővel rendeletek, melyek azonban a törvényhozásnak legközelebbi összeülésekor bemutatandók.“ Az 1867. dec. 21-iki osztrák alaptörvény a képviseletről kimondja, hogy ha sürgősen szükségessé válik oly rendszabályok alkotása, melyek a Reichsrath hatáskörébe esnek, s az nincs együtt, ez az összminisztérium felelőssége mellett császári rendelet útján is történhetik, de hozzá teszi, hogy az ily császári rendeletek sohasem változtathatják meg az alaptörvényt, nem háríthatnak állandó terhet az államkincstárra és nem idegeníthetik el az államvagyon... Ily rendeletek jogi érvényüket veszítik, ha a legközelebbi Reichsrathnak összegyűlése után 40 nap mulva be nem mutattatnak, illetve, ha azok a Reichsrath valamely házának jóváhagyását meg nem nyerik.

Ezenkívül az osztrákok alapjogairól szóló 1867. december 21. alaptörvény 20. §-a, illetőleg az ennek alapján kiadott 1869. május 5-iki törvénynél fogva az összminisztérium jogosítva van, az alkotmányos alapjogok közül az egyéni szabadság, a levéltitok, az egyesülési és gyülekezési jog, a sajtószabadsági és a házjogot felfüggeszteni és az 1869. május 5-iki törvény határai között azokat szabályozni, ha háború vagy belzavarok törnek ki, vagy az alkotmányt s a személyes szabadságot fenyegető üzemek mutatkoznak; az ily rendeletek a császár jóváhagyásával az összminisztérium által helyezettnek hatályon kívül, de megszűnnek ipso jure, ha



a minisztérium a törvényhozásnak midőn az együtt van azonnal, máskülönben összegyűlésekkor az első ülésben számot adni s azokat indokolni s reichsrathi határozatot provokálni elmulasztja.

Amíg tehát az, előbbi rendeletek inkább pótrendeletek jellegével bírnak, az utóbbiak szükségrendeletek és mindig contra legem alkottatnak, sőt épen alaptörvényt függesztenek fel, az első ellenben a törvényhozás körébe tartozó, de azáltal együttnemléte miatt nem szabályozható viszonyt rendeznek és csak esetleg derogálnak a törvénynek az említett korlátozások mellett.

Az alaptörvények felfüggesztését kimondó rendeleteknek további érvényéhez nem szükségeltetik a Reichsrath egyenes jóváhagyása, mert itt az 1869. május 5-iki törvény már gondoskodott, meddig mehet a kormány azok felfüggesztésében s csak azok indokolása szükséges, hogy esetleg a kormány feleletre vonathassék, ellenben egyéb, a Reichsrath hatáskörébe tartozó és a kormány által egészen belátása szerint alkotott provizorius törvényeknek a Reichsrath által egyenesen jóvá kell hagyatni.

A német jog tehát sokkal bonyolultabb e kérdésre nézve, mint a francia.

Ami különösen a felhatalmazást illeti, a legiszlativa körébe tartozó ügyeknek kormányrendelet útján szabályozására, e tekintetben irányzó elvet nem találunk s a felhatalmazás esetről-esetre szabja meg a meghatalmazás határait; az azonban törvény által még nem rendezett ügyek szabályozása, sőt törvényeknek rendeleti úton való megváltoztatására is szólhat, utóbbi esetben fenntartatván a legiszlativának, hogy az ily rendeletet utólag hatályától megfossza azáltal, hogy azt jóvá nem hagyja.

Rönne-nek nézete (Staatsrecht d. preuss. Monarchie II. köt. 3. kiad. 176. l.), hogy a törvényhozó hatalom nincs jogosítva a kormányt egy, az alkotmány által a legiszlativa hatáskörébe utalt funkciónak végzésével megbízni sem az alkotmányos gyakorlat által el nem



fogadtatott, sem az elméletben visszhangra nem talált.<sup>1</sup>

Az angol jog, fentemlített általános vonása mellett, igen sajátos jelenségeket mutat a rendeletalkotó jogra nézve.

Miután a bill of rights kimondotta, hogy a királynak nincs hatalma a törvényeket felfüggeszteni, elvileg az alkotmány nem ismeri az úgynevezett szükségrendeleteket, tényleg azonban azok Angliában is érvényben vannak.

Így háború idejében a hadijog (martial law) léptette-tik életbe s a kereskedelmet szabályozó, valamint más rendkívüli viszonyok között egyéb ügyeket szabályozó törvények államtanácsi rendelettel felfüggesztetnek, de ily rendeleteknek a parlament által utólag jóvá kell hagyatniok az úgynevezett indemnítási törvények által és Anglia elvileg nem akart 1692-ben, midőn ily irányban javaslat tétetett, a parlamentben s azóta sem a szükségállapotokra vonatkozólag előre az iránt szabályt alkotni, hogy a szükség beálltakor, meddig mehet a kormány a törvények felfüggesztésében, mint azt például Ausztria tette 1869. május 5-iki törvényében.<sup>2</sup>

A törvények kiegészítésére szolgáló rendeletalkotó hatalomnak azonban igen nagy teret engedtek újabban egyes törvények; de ezen jog a kormányt csak a parlament felhatalmazásánál fogva illeti meg a fentebbiek szerint és az angol kormány szervezet sajátosságai következtében igen sokféle kormányzati szerv van arra jogosítva.

Így a szegényügyi főhatóság alkothat törvénytőló rendeleteket, de azok a belügyminiszter jóváhagyására szorúlnak s utóbbi, ha azt megadni nem akarná, az ily rendeleteket az államtanács által hatályán kívül léptetheti (Gneist id. m. II. köt. 871. l.); a fővármivatal hasonlóan szabályalkotó a hajók építése tekintében s

<sup>1</sup> L. Laband. id. II. köt. 74. és köv. l.

<sup>2</sup> L. Cox. id. m. 24. l. Gneist, Engl. Verw. 2. kiad. II. köt. 729. l



szabályainak meg nem tartása a hajó elkobzását vonhatja maga után (Gneist n. o. 809. l.).

Az állami fogházaknak államtanácsi rendelet útján kinevezett curatoriuma alkotja a fogházak egész beligazgatásának, fegyelmi rendjének szabályát; de az ily szabályokat a főtörvényszék bíráinak kell átvizsgálni s bizonyítani, „hogy bennük semmi a törvényekkel ellenkező nem foglaltatik“ (Gneist n. o. 890. l.).

Vannak ismét p. o. államtanácsi rendeletek közegészségre nézve, melyeknél kiköttetik, hogy azok a parlamentnek bemutatassanak; de vannak más tárgyak tekintetében is.<sup>1</sup>

Vannak ezután egyszerű miniszteri rendeletek, p. o. a rendőri személyzet szervezetére, a nemzetőri szolgálatra nézve (Gneist n. o. 873. l.) anélkül, hogy az ily rendeletek bemutatása a parlamentnek követeltetnék.

A legsajátosabb azonban Angliában a főtörvényszék joga a peres eljárási szabályokat az úgynevezett *regulae praxist* (rules) megállapítani, melyek nem az egyes esetek fölött hozott ítéletekből keletkezett szabályok, hanem a bíróságok által előre állapíttatnak meg és hirdettetnek ki; szóval a szabályalkotás, a törvényhozás gyakoroltatik a bíróság által.<sup>2</sup>

Ily szabályok alkotásaira újabb törvények által azzal hatalmaztatott fel a főtörvényszék, hogy azokat a parlament asztalára tegye s ha ott 40 napig feküdtek anélkül, hogy bármelyik ház ellenük felszólalt volna. mint törvényt alkalmazhassa.<sup>3</sup>

A közoktatási kormányzatnak Angliában nincs tulajdonképi miniszteri szervezete, hanem az a titkos tanács úgynevezett oktatásügyi bizottsága alatt áll s az alsóházban alelnöke által képviseltetik, ki, azonban a szűkebb értelemben vett kormánynak, a kabinetnek nem tagja, míg a felsőházban a titkos tanács *presidense*,

<sup>1</sup> L. Todd *Parlamenti korm.* I. köt. 372. l.

<sup>2</sup> L. Austri *Sect. on juris prod.* II. dd. 4. kiad. 538. l.

<sup>3</sup> L. Shelden Amos, *Primer of the engl. Constit.* 82. l.



annak képviselője, ki az egész oktatásügyi hatóságnak legfőbb vezetője.

Az oktatásügy Angliában nem szabályoztatott törvények által, hanem ezen oktatásügyi bizottság alkotta meg a közigazgatásnak, amennyiben azzal az állam egyáltalán foglalkozik, irányzó szabályait, melyek a Revised Code gyűjteményében foglaltatnak.

Ezen szabályokra, valamint megváltoztatásukra nézve 1865. óta elvül szolgál, hogy azoknak, mielőtt érvénybe lépnének, egy hónapig a parlament asztalán kell fekuüdniök, meg lévén így adva a mód a parlamentnek, hogy hatálybalépésüket meg is akadályozza. E célból, „hogy a képviselők annál könnyebben megítélhesék valamely új rendelet horderejét“, az jött gyakorlatba, hogy a ház azon tagja, aki az oktatásügyi hatóságot képviseli, felhívja a ház figyelmét az új rendelet által eszközöndő változtatásokra, midőn azt a ház asztalára teszi.<sup>1</sup>

Hazai alkotmányunk rendi jellegénél fogva 1848. előtt, midőn a szuverén hatalom némely tárgyak körül a király és nemzet között megosztott volt s bizonyos tárgyak szabályozása a király részére rezerváltnak, fenntartottnak tekintetett, azután pedig a legújabb időkig viszonyaink rohamos átalakulásánál, de főkép az alkotmányos bonyodalmaknál fogva a kormány s a legiszlativa működési köre igen határozatlan volt.

A kormány 1848. előtt mindazon ügyekben, melyek az alkotmánnyal s a rendi kiváltsággal szoros összefüggésben nem állottak, széleskörű legiszlativ hatalmat gyakorolt s a király praerogatívája alapján szabályozott kétségtelen törvényhozási tárgyakat.

A 17 évi teljes alkotmány felfüggesztés teremtette kényszerhelyzet még inkább nevelte a kormányhatalom körét s vonta el a legiszlativától a leglényegesebb törvényhozási ügyeket.

<sup>1</sup> L. L. Todd. id. m. I. köt. 374. I. III. köt., 459. I. és Felméri Az iskolázás jelene Angliában. Passim.



Elég legyen e részben arra utalni, hogy az ország-bírói értekezlet szabályain nyugszik magánjogunk, büntető eljárásunk pedig az 1873-iki miniszteri körözwénynek köszöni mai alakját. Utóbbi körözwény is ugyan-csak ajánlja az abban foglalt szabályok követését a bíróságoknak, de miután azok a bíróságok által elfogadtattak, tényleg a kormány és a bíróságok akarata pótolta a legiszlative működését.

A kormány ezenkívül legiszlative funkciókat úgy egyenes új szabályrendeletek kibocsájtása, valamint az alkotmánytalan időszakról való szabályoknak fenntartása által (toloncsabályzat, állategészségügyi szabályzat, 1859-iki iparpátens) a legnagyobb mérvben s a legiszlative elnézése mellett gyakorolt s gyakorolta azokat oly viszonyokra nézve is, melyek más államokban nem is közönséges törvényeknek, hanem magának az alkotmánynak képezik tárgyát, mint p. o. az egyesülési és gyülekezési jogra nézve, csak egy téren, a vallásin vonta vissza későbbi rendeletét a Szt. István-nap megünneplését illetőleg.

Mennyiben volt a kormány ezen hatalom gyakorlásában tartalmilag az alkotmányos szokásjog és tradíciók által korlátozva más kérdés, formai legitimitációja ilyek kibocsátására csakis a gyülekezési jogra vonatkozólag ostromoltatott az ellenzék által.

Utóbbi tekintetben nem érthetők egyet az ellenzék fellépésével, mert ily messzekiható ügy minden közhatalmi rendezés nélkül nem maradhatott, bár annak megtörtént rendezését tartalmilag helyesnek nem tartatom.

Eltételezve azonban a kormány rendeletalkotó hatalmának megvitázott részeitől, kormányunk kezében egyéb irányban is oly terjedelmű, oly fokú hatalom van összpontosítva, amilyennek analogonját sehol másutt nem találjuk.

Ezenkívül kormányunk imént említett törvénytörő hatalma mellett rendkívüli és kivételes rendszabályok megtételéhez, törvények felfüggesztéséhez is jogosított-



nak tekintetik, ily természetű a rögtönítélő bírósági eljárás elrendelése, kir. biztos kiküldése, anélkül, hogy ezen rendszabályok megtétele különös formákhoz kötve s a kormány felelősségén kívül egyébként korlátozva lenne.

Nem közömbös végül a teljes rendezetlenség, mely a rendeletek kihirdetési módjára, azok formai érvényére nézve uralkodik. E részben égető szükség annak meghatározása, minő formai kellékekkel bírjon egy szabályrendelet, minő módon, mely idő alatt válik az kötelezővé. Az 1882. július 1. sajtórendelet feletti képviselőházi vitában p. o. kétségbevonatott, hogy e nagyfotosságú szabályrendeletnek a rendeletek tárában helyt kelljen foglalnia.

Ennyire különböző lévén a kormány rendeletalkotó hatalmának mérve egyes államok szerint, a feltett kérdés csakis a legiszlative és exekutiva viszonyára való tekintettel oldható meg.

Önmagában tekintve a kérdést, a kormány felhatalmazása egy a legiszlative körébe tartozó ügy szabályozására, a szuverén hatalomnak arra vonatkozó átruházását foglalja magában.

Az átruházott hatalom természetsszerűleg korlátozott lesz a kijelölt tárgyra s annak a törvényhozás által nem rendezett részére, ha csak a meghatalmazás épen arra nem adatik, hogy a kormány változtasson meg egy törvényt; de a megjelölt tárgyra, nézve ép oly feltétlen, mint az átruházóé magáé.

Jogi felelősség nem érheti a kormányt átruházott hatalma gyakorlásáért, hanem csak meghatalmazása határainak áthágásáért; de igen is, maga után vonhatja a parlamentáris felelősséget, a parlament bizalmának elvesztését.

A kormány, mint ilyen esetben szuverén hatalommal felruházott, jogosítva van akaratát a körülmények változtatásával meg is változtatni, mert amint az első rendezés alkalmával szuverén belátása határoz, miképen méltassa az akkor fennálló viszonyokat, úgy a viszo-



nyok változtatásával nincs ok tőle ugyan e hatalmat megtagadni.

A szuverénítás formai fogalmánál azonban sokkal fontosabb azon okok figyelembe vétele, melyek a törvényhozást hatalma átruházására indítják.

A törvényhozásnak hiányozhatik fizikai ideje az illető viszony szabályozására.

Vagy pedig a tárgy különös szak- és részletismereket kíván s a hozzá fűződő érdek nem oly nagy, hogy annak esetleg nem kellő rendezéséből az államra nagyobb hátrány háramolhatnék.

De meg a szabályozandó viszony néha oly bizonytalan, változó természetű, hogy normájának oly szerv által lehet csak alkottatni, mely könnyen mozog s lehető gyorsan bír alkalmazkodni a viszony változó természetéhez.

Azonban, ha az alkotmány a törvényhozást nem bízta a kormányra, nem azért teszi-e ezt, mert a nemzethez erkölcsileg méltóbbnak, javát tekintve célszerűbbnek tartja, hogy a közélet szabályai a kormányzottak által alkossanak? Nem veszélyes-e egyáltalában a törvényhozó hatalom átruházása a kormányra?

Kétségtelen, hogy az ily átruházásnak csak különös fontos okból, szükségből szabad egy rendezett államban történni, s azt egyszerűen a magánjogi meghatalmazás elvei szempontjából tekinteni nem lehet.

Ha nem is helyezkedünk a népszuverénitásból kiinduló alkotmányok álláspontjára, melyek a törvényhozó szervet az alkotmánylevél által vont szűk határok közé szorítják, az ily meghatalmazásokat mégis mindig csak kivételes, rendkívüli eszközöknek szabad tekinteni, melyekkel a törvényhozó csak nagy ritkán élhet, ha a nemzetet erkölcsi színvonalán, azaz önrendelkezésében megtartani akarja.

De ezen irányelv mellett a meghatalmazás magában foglalhatja nemcsak a szabályalkotást, hanem annak változtatását is, mert amint az első szabállyal szemben megvan a törvényhozó hatalomnak joga, ha



azt veszélyes irányúnak találja, átruházott hatalmát visszavenni, úgy a változtatással szemben is teheti azt.

Továbbá, ha a meghatalmazás a fizikai idő hiányából ered, egyenesen kikötheti annak csak az első szabályozásra való vonatkozását, ha pedig a dolog rendkívüli fontosságú s a meghatalmazás nem az idő rövidsége miatt adatik, a célba vett változtatásnak közlését a törvényhozással a változtatás hatályának attól függővé tételét, hogy azt a törvényhozás bizonyos rövidebb idő múlva el nem tiltja.

A meghatalmazások keletkezési okaiból levont érvek a meghatalmazás határaitra nézve egyformán érvényesek az egyszerűen alkotmányos, valamint a parlamentáris kormányzatú államokra, sőt a parlamentáris kormányzat hajlandóbbá teszi a legiszlátívát a meghatalmazásokra.

Ha már most a meghatalmazás természetét s hazánk közjogi állapotát egybevetve, véleményemet levonom, azon eredményre kell jutnom, hogy amíg az 1850. után beállott felforgatás által összekuszált államszervezetünk, jogunk, közigazgatásunk teljesen rendbehözva és betetőzve nem lesz s ebből folyólag a törvényhozó és rendeletalkotó hatalom határai is tisztábban ki nem domboznak a mai gyakorlattól való eltérésre, mely a változtatást újabb felhatalmazás nélkül megengedettnek tartja, semmi különös okot nem látok, de a jogászgyűlés részéről formális nyilatkozatot sem tartok szükségesnek, mivel előbb a rendelet és törvény viszonyának általánosabb elveit tartanám megoldandónak, hogy a törvényhozási felhatalmazás alapján kiadott rendelet megváltoztatásának kérdése iránt konkrétan formulázható határozat hozathassék.



## A jog- és állambölcselet alaptanai.\*

### I.

Az emberiség, bármennyire lássék a röghöz, az anyaghoz tapadónak, bármennyire vezessék közvetlen önző célok életének bizonyos szakaiban, nem tagadhatja meg idealizmusát.

Gondolkozásával, tetteivel keresztül akar hatolni azon a külső világon, melynek maga is egyik természetes gyümölcse s a különbség, melyet e részben életfolyásának korszakai mutatnak, csak az, miképen gondolja azt elérhetőnek.

A természetben vagy azon kívül keresheti a pontot, melyből a fölé emelkedjék; az önmagába szállás vagy a természet egyetemének szemlélete, átérzése, asketikus önsanyargatás vagy a világot gyönyöre tárgyának néző hajlam vezetheti, sohasem nyugszik meg abban, amije van, a kívülről levőt mindig korlátnak érzi, melyet valahogy legyőzni, magának alávetni, mindenkori életének alapiránya.

A múlt század s a jelen első felének egetverő idealizmusát, mely végre az egész külvilágot az emberi öntudat teremtvényévé tette, mely az emberi intézményeket egyszerűen öntudatos érdekek mesterséges alkotásainak s az újabb öntudat által ép oly mesterségesen, ép oly tetszés szerint megváltoztathatóknak tekintette, oly gondolatmenet váltotta fel, mely a valóságból magya-

---

\* Megjelent a M. Igazságügy XXIV. kötetében (1885.).

A jog- és állambölcselet alaptanai. Írta Pulszky Ágost.  
Budapest, 1885. 549. l.



rázza öntudatunkat, abból akarja levonni cselekvésünk iránytűjét, annak szemléletében találja a szépet, az összhangzatost, de megint nem azért, hogy e valósághoz ragaszkodjék, hanem, hogy azt kiismerve, összefüggését megértve, az ember új alkotásainak nagyobb sikert ígérő kilátást nyisson.

Az emberiség pozitív irányú lett, mi előttem azt jelenti, hogy idealizmusa, azaz a magát s a mindenséget megérteni akaró hajlama, képzelete, alkotási vágya más formát öltött; pozitív irányú lett pedig nem pusztán a természettudományok, a technika, a közgazdászat eddig ismeretlen lendülete által; azon körök is, melyek legtávolabb álltak a pozitivitás e gyújtóitól, a tényleges, a valóság felé látták magukat terelve, annak részletes, aprólékos kutatásába kezdtek, a viszonyokban rejlő kényszerítő hatalmat tették az élet zsinórmértékévé, a realitásban látták a művészet legfőbb célpontját.

Maga a valóságon túlmenő metafizikus bölcsélet a tárgyilagosságból, a realitásból indult ki, a költészet, a művészet az egyénit eléje tette az általánosnak, a multat egész elévenségében s a jelent egész részletességében akarta elévarázsolni. A jog- és államtudomány, a nemzetgazdaság, nyelvészet, a multból, a valóságból akarta kimagyarázni a jelent, a természetbuvárlat, a közgazdasági vállalkozás kiterjesztve ismeretkörüket a világ legtávolabb részeiben élő emberre, az antropologia, az etnografia, a néplélektan keletkezését segítették elő, melyek többé-kevésbbé a természetrajz tárgyává tették az embert. S mondhatni a valóság tekintetbe vétele, az egyéninek, a különösnek, a multnak méltatása, az egész valóságnak bizonyos összefüggésben való mérlegelése nélkül nem moccanik meg semmi e század közepe, részben már második negyede óta az emberiségnek akár gondolatvilágában, akár cselekvősege körében.

Az elvont gondolkodással ellentétes pozitív irányzatot mi sem mutatja jobban, mint az erő, mellyel a valóságos ér az emberiségben előtört, de különösen az a mé-



tatás, amelyben a vallás, mint az emberi léleknek az ésszel, szeretettel egyformán természetes gyümölcsét a pozitív gondolkodás részesíti, szemben a felvilágosodási kor képzetével, mely a vallást jórészt az uralkodó osztályok önző és tudatos találmányának nézte.

Az elvont alanyi idealizmus, mely ellen ez észjárás, ez életirány feltámadt, Franciaországban tört legkérlelhetlenebb következetességgel valósulásra a nagy forradalomban s annak befejezésében, a napoleoni korban; az európai emberiség egysége, az emberi jogok általános, örök érvényűsége volt ez idealizmus gyakorlati következése, mely ellen fellázadt a valóság, a régi rendi társadalmak s a tizennyolcadik század elvont felvilágosodása alatt egyéniségüket majdnem elfeledt nemzetek alakjában.

S ha a pozitív gondolkodás létrejöttében a nemzeti különösség öntudatra jutásának jelentékeny része volt, aminthogy meggyőződésem szerint volt, mert az elvont, általánosító idealizmusra érthetetlen, feloldhatatlan elemet tartalmazott, a pozitivizmus alapja pedig épen az, hogy a tényekből indul ki: úgy nem esetleges, — Descartes-ot s a XVIII. század sensualistáit is számításba véve — hogy ez irány első öntudatos kifejezőjének épen franciának kellett lennie.

„Mondjunk le a dolgok lényegének kutatásáról s elégedjünk meg, ha a tünemények láncolatát, egymásutánját kideríteni bírjuk; amire a filozófia számíthat, az mindössze néhány általános tény kiderítése, melyekre az egyes jelenségeket visszavinni lehet; de arra nem gondolhat, hogy egyetlen általános elvet találjon, mely mindent magyaráz, annál kevésbbé fogjuk a végeket, a végcélt, a dolgok eredetét megtalálni; már az nagy vívmány lesz, ha a tünemények főbb törvényeit kiderítjük“ — ez volt Comte Ágost, a pozitivizmus megalapítójának kiinduló pontja.

A világban észlelhető tünemények, bár összefüggésben vannak, külön törvényekkel bíró, külön természetű csoportokat alkotnak. Így a fizikai tünemények



mellett vannak biologiaiak, melyekben a szerves élet folyását látjuk; ezek mellett s legmagasabban állnak a társadalmi tünetmenyek, mert azokban az előbbi csoportok fölött uralkodó törvényeken kívül újak hatásával is találkozunk. Az egyszerűbb tünetmenycsoportok, pl. a vegyiek törvényei hatnak a társadalmiakban is, de mellettük újak hatását is tapasztaljuk.

E törvényeket exact, természettudományi módszerrel, vagyis tapasztalat segítségével fedezheti fel a tudomány, ennél fogva nincs más bölcselet, mint az, mely az exact tudományok legáltalánosabb igazságai alakjában előáll; módszer pedig annyiféle, ahányat a tünetmenycsoportok külön természete megkíván.

A társadalmi tünetmenyek tana, a sociologia vagy társadalmi természettan (*physique sociale*), Comte szerint, a többi tünetmenyek fölött uralkodó törvényeken alapszik s célja, ezekre támaszkodva, azon bonyolult jelenségeket megfejteti, melyekkel az összes fizikai, vegyi, élettani erők összehatása folytán az embervilágban, mint valamennyinél magasabb tünetmeny sorban találkozunk.

Az embervilág, vagyis a társadalmi fizika tünetmenyei is ép úgy törvényektől függenek, mint a vegyi, az élettani jelenségek s a szociológia ezeket ép úgy tapasztalás által kutathatja fel, mint a fizikai világéit. Az emberiség életének törvényeit tehát részint a biológiából, részint a sociológiából merítjük.

A mindenség egészének ez az egybefoglalása, a benne uralkodó törvények kiterjesztése az embervilágra, az exact észleleti mód alkalmazása a társadalom tanában, a kísérlet a társadalmi jelenségek törvényszerűségét az emberi történelemben tapasztalati úton felmutatni, továbbá az individualisztikus és liberális felfogással szembeszálló, a századokon át alakult emberiség, mint való lény tényéből kiinduló nézetmód a Comte idejében uralkodott közfelfogásra nézve paradoxnak, részben *reactionarius*nak látszó eredményekre vezetett a ka-



tolikus egyház, a szabadelvűség, alkotmányosság, protestantizmus tekintetében. Azonban az exact, természettudományi mező alól kisugárzó hev, mellyel az emberiség érdekeit tárgyalja; a közöny, mellyel az idealizmus és materializmus különbsége iránt viselkedett s pozitivizmusával ép úgy elérte a legelvontabb matematikai, mint a kedélyt legjobban megindító emberiségi kérdéseket: egyaránt megfelelt a szellemi szükségletnek, melyet korunk nem annyira még Comte fellépése idejében, mint a jelen század második felében általánosabban érezni kezdett. De különösen megfelelt a kor szükségletének Comte álláspontja a materializmus és spiritualizmus tekintetében, melyet igen jól jellemez Littré: „Nem ismervén a dolgoknak sem kezdetét, sem végét, mi pozitivisták nem mondhatjuk, hogy e kezdeten és végen túl van-e még valami, de ép oly kevésbbé tagadhatjuk...”

A tapasztalatnak, az exact észlelésnek előtérbe állítása-e a Comte-féle pozitivizmus főjellemvonása — hisz mint Spencer is [Essays III. vol.] kiemeli, maga Comte mondja, hogy Bacon óta minden jóra való gondolkozó a tények észleleteiből indult ki — vagy ismereteink relativitása, csak a tüneményekre, nem azok lényegére irányuló ereje? vagy az egész mindenségben uralkodó törvények elfogadásában áll a pozitivizmus alapítójának sajátossága, álláspontjának ujsága?

Ezekre nézve is áll Spencer ellenvetése és Comte pozitív filozófiájának legáltalánosabb hatást keltett része, a történetfilozófia alapgondolata, hogy a történelem folyása is törvényszerű, a vele legellentétesebb álláspontú írónál is megtalálható.

Történetbölcselet volt előtte is s a tapasztalás bölcseletének képzelhető legmerevebb ellenlábasa. Hegel, mondhatni elkeseredve kel ki jogbölcselete előszavában azok ellen, kik az emberi élet belső törvényszerűségét tagadják, mondván: „A természetről elismerik, hogy a bölcselet feladata azt úgy amint van megismerni... ellenben az erkölcsi világ, az állam ne örvendhessen &



törvényszerűségnek, csak az embervilág legyen esetlegektől függő."

Ami a Comte-féle pozitivizmust egyéb gondolatirányoktól megkülönbözteti, az úgy hiszem abból áll, hogy tényekből indul ki, azok szellemi vagy anyagi voltaival nem törődve, hogy szükségtelennek tartja a külön filozófiát, mely a lét és megismerés kérdéseit magyarázná, hogy a filozófiát az exact tudományok eredményeinek önmagától beálló összefüggésében és azok mindegyikének természetéhez illő, de mindig megfigyelésen alapuló módszerében találja, hogy a különböző tudományoknak egymástól való logikai függésére főszúlyt fektet; hogy a biológia (élettan) és szociológia (társadalomtan) által véli úgy a szerves élet, mint az emberi lélek, a szellem, az erkölcs, a jog, a kormányzat állandó és változó tünetményeinek törvényeit megismerni, szóval az embervilág összes jelenségeit egyrészt a szerves természetből, másrészt pedig a szervesség magasabbfokú alakzatából, a társadalomból magyarázni.

Ami pedig a Comte-féle felfogás elterjedésére oly befolyást gyakorolt, az az emberi tudás egész körét felölelő s imponáló alapjában, eredményeinek könnyű felfoghatóságában s társadalomtanának történet-bölcseleti részében keresendő, ahol naturalisztikus relatív mértéket alkalmazva az emberiség történelmére, azt egészen másként méltányolja, mint azok, akik előtte hasonló kísérletet tettek.

Nem mintha Comte valóban tiszta pozitív fogalmakkal magyarázta volna a történelmet. A századok során élő emberiség, melyet szerinte egy és ugyanazon személynek kell venni, a harmónia, a consensus a társadalom részei között, a világegyetemet irányzó fejlődés, egyáltalán az a sajátságos hév, mondhatni rajongás, mellyel az emberiség sorsát kíséri, a szociológiának tulajdonított szerep, hogy annak bajait meggyógyítsa, mind a pozitív felfogáson túlfekvő képzetek, törekvések voltak, de a természettudományi phraseologia, a világosság, az érthetőség elfedték annak nem pozitív jellegét.



Már Comte tiszta positivismusa, úgy amint az a Cours de philosophie positive-ban jelentkezik, túlment e képzetekkel azon határon, melyet magának kitűzött. Nem szükséges élete későbbi szakának alkotását, a politique positive-ot felhozni annak igazolásául, hogy a tényekből kiinduló, a tiszta külső megfigyelésre s ennek alapjában való általánosításokra szorítkozó Comte-féle pozitivizmus legeredetibb koncepciójában, a szociológiában, különösen ennek dinamikus részében, vagyis a történetbölcseletben mennyire vált ideálistává.

S épen ez az idealismus az, amin Comte varázsa nyugszik. A történelem hullámverésének rhytmikussága, a kanyargásaiban nyilvánuló törvényszerűség és fejlődés, melynél fogva a multnak ma előttünk megvetendőnek látszó értelmi és erkölcsi állapotai a jelen szükséges előfutárai gyanánt tűnnek fel, szóval az egység nem tapasztalati gondolata, melyet a történelemben divinál, a szervesség hypothesise, melyet a társadalmi tünemények összhangjának magyarázatára felhasznál, ha pedánsan egyiket sem állítja is oda, mint annak formuláját: ezek kötik össze, építik fel a történelem észlelhető szétszórt darabjait Comte szociológiájában.

A kornak Comteban nyilatkozó pozitivitási szükséglete a tudományok terén Angliában Herbert Spencer által, Németországban Lilienfeld és Schäfle által nyert kielégítést, kik mellett az olaszok, oroszok, amerikaiak dolgoznak a positivitás szellemében a tudomány legkülönbözőbb vidékein.

Mennyiben állnak a positivismus újabb képviselői Comte vállain, minő a hozzá való viszonyuk? E kérdés a tudományos irodalmat, de magukat e tudósokat is sokat foglalkoztatta.

Reánk csak az tartozik, hogy bennük a positivismus határozottan más irányt vett, mondhatnók megszelídült s a ténylegesen, a positivumon túlmenő gondolkodásmódhoz közeledett.

Lilienfeld és Schäfle szerényebb mérvekben dolgoztak s természettudományi módszerrel, a természeti világ



organikus törvényeivel iparkodtak magyarázni az embervilágot. Ebben áll pozitívizmusok. Spencer működése sokkal nagyobb szabású: a mindenség tüneményeinek magyarázatára céloz.

Bármennyire nevezetes legyen a két német író, Spencert illeti az elsőség; mert bár társadalomtana kidolgozásában megelőzték, annak eszméje már le volt téve Spencernek műveik előtt napvilágot látott alap-phylosophiájában, részben pedig vázolva, érintve hasonlóképp előbb megjelent értekezéseiben és mert pozitívista társadalomtana csakis része a mindenséget felölelő nagy gondolat épületének, melyhez hasonló az angol gondolkodás eddig nem hozott létre.

Spencernél is megtaláljuk a tapasztalatot, mint a tudás egyetlen forrását, az nála is a tüneményekre vonatkozik csak, melyen túl a megismerhetetlen, a hit birodalma kezdődik.

A végokot, az absolutumot szerinte sem ismerhetjük meg, de ez, mondja, csak logikailag áll, lélektanilag, bár határozottan a törvények által nem szabatosítható gondolataink vannak, melyek által az ismert mögé törekszünk jutni. A lélek midőn csak a végest mondja megismerhetőnek, határozottan felteszi a végtelent.

Értelmünk egészen szabályos működése valóságos gondolatokat hoz létre, melyek logikailag nem határozhatók meg, s melyek a megismerhetetlenre vonatkoznak.

A jelenségeken, a viszonylagosan túlfekvő lényeg, az absolutum tehát logikailag nem gondolható, de öntudatunknak mégis tárgya, ami melleleg szólva nagy ellentmondás.

De a közös alapvonások dacára nagyok az eltérések.

Az egység elve sokkal határozottabban domborodik ki Spencernél, mint Comtenál, a tüneménycsoportok utóbbi által elfogadott szaggatottsága helyett azok folytonossága, egységes elvtől való függése állíttatik.

Roberty, a tiszta Comte-ista (La Sociologie 80 l.) némi gúnnyal mondja is Spencernek, hogyha már



ennyire ment egységesítésében, miért nem ment el következetesen a legszélső határig, mint a német monisták? Spencer is szerinte kompromissziumra lép a tudomány és a régi, igazabban az „örök” metafizikával.

Spencer által állított végső elv, az erőfenntartás elve; szerinte ugyanis minden lét anyagból és mozgásból áll, melynek okozója az erő, mely elpusztíthatatlan s csak más formát ölt változásaiban.

Az embervilág tüneményei fölött is ez az elv uralkodik; alapjukban szintén mechanikusok, mint a csillagvilágéi, de ennél sokkal bonyolultabbak; az emberi közület tana, a sociologia is végelemzésben természettan.

Az egész mindenségen áthúzódik a fejlődés, az evolúció törvénye.

Ha az anyag sűrűbb lesz, növekszik benne a mozgás, ha ritkul — csökken. Az első folyamat következtében a tömeg részei mindig egyenlőtlenebbek lesznek, csak hogy ez egyenlőtlené válás egyszersmind bizonyos rendben történik, mert az egészre vonatkozólag egyenlőtlen részek egymáshoz hasonlóak s így egyenlő okok behatása alatt az egyenlők egyesülnek, a különbözők szétválnak.

De szétoszlásnak, elkülönülésnek (differentiálódás) az együttmaradás (integratio) áll ellent s amily arányban növekszik a részek különbsége, ugyanolyanban lesz erősebb az egység.

A fejlődés, evolúció törvénye tehát abból áll, hogy az egynemű mindinkább elkülönül, de a zavarosnak alaktalannak egyszersmind a rendes, a meghatározott formájú rendes ad helyet.

E törvény szüli az élet összhangját, melyet senki sem tervezett, mely magától áll elő a mozgásból, illetőleg ennek alapjából, az erő megsemmisíthetetlenségének, fennmaradásának elvéből.

De a fejlődés nem lehet állandó; annak ellentéte, a felbomlás, ép oly természetes; a részek valamely lényben összezavarodnak, a benne megkötött erők kiszaba-



dulnak s a lény szétesik s a körülötte levők által felszívatik.

A lények szervezetlenek, szervesek, vagy a szerveknél magasabbrendűek (hyperorganikus), de köztük a különbség csak fokozati, nem lényegbeli, az élő és élettelen között nincs az a különbség, melyet eddig hittünk és az élet szerint „különnemű, de ép úgy egyidejű, mint egymásután következő változások határozott kombinációja külső egyidejűséggel és egymásutánnal kapcsolatban“ (The definite combination of heterogenous changes, both simultaneous and succesive in correspondence with external coexistences and sequences.).

A csoportosulás és társulás az élet általános törvénye, nincs semmi absolute oszthatatlan, valamint a természeti egyed, úgy bomlik fel részeire az egyéni öntudat is s az élettan (biologia) s a társadalomtan (sociologia) közt nincs válaszfal.

A társadalomban is szervezetekkel van dolgunk, ámbár a társadalmi szervezetek az egyéni szervezetektől sokban különböznek. A főkülönbség az, hogy az egyéni szervezetben a részek vannak az egészért, míg a társasban megfordítva.

Már ennél fogva sem szabad a társadalomtannak az egészből kiindulnia, hanem az egyén természetét s az egyes népek életét kell tanulmányozni, minthogy az emberiség még nem létezik.

Az állati társaságok az emberinek előzői, a létérti küzdés elve itt is uralkodik, mert hisz a fejlődés legáltalánosabb törvényének keletkezése.

Az emberi számítás, értelem igen kis szerepet játszik a közületben, mely önmechanizmusa; az öntudatlan szokás által fejlődik tovább.

A fejlett társadalmak elvének is a be nem avatkozásnak kell lenni, sőt mentől fejlettebb lesz a társadalom, az önként beálló összhang (consensus) az állam kényszerű beavatkozását egészen feleslegessé teszi.

Spencer szempontjából a sociologia főfeladata a társadalmi organismus létrejöttét, az alakatlan ember-



tömeg egybeforradását, ízek, tagok, szervekre válását kutatni; azért foglal oly nagy helyet munkájában a kezdetleges népek életének vallási, családi, jogi, gazdasági, erkölcsi viszonyainak kutatása, sőt vezetése alatt készül a társadalmi fejlődés nagy adattára, a Descriptive Sociology. Ellenben a mai társadalmi tünetmények törvényeinek megállapítása erősen háttérbe szorúl.

A Spencer-féle sociologia első látszatra kezdetleges népek néprajzának, néplélektanának tűnik fel, melyet azonban a fejlődés törvénye a szervesség analogiája a társadalom rendszeres tanává kapcsol egybe.

Míg tehát Comte nagyszerű synthesisében a társadalom egészének összefüggésére fekteti a súlyt, addig Spencer nyomról-nyomra keresi lényeges alkatelemeit úgy az egyes egyének testi-lelki tulajdonaiban, mint az egyes társadalmi tényezők, család, szokások, osztályok, rendek, működési orgánumokban.

Spencer analitikus úton emelkedik az egésznek szemléletére s a társadalomban az organikus evolúció törvényének egy esetét látja, ezért bajlódik rendszeres nagy művében oly keveset a mai s oly sokat a kezdetleges társadalommal. Lilienfeld és Schäfle ellenben főképp annak bizonyítására vállalkoznak, hogy a mai társadalom gazdasági, jogi, erkölcsi, tudományi, kormányzati jelenségeiben is a vonzás és taszítás ugyanazon mechanikus erői dolgoznak, melyek a szerves világ egyszerűbb tünetményeit is létrehozzák.

Comte és Spencer közt a különbség a fentebbieken kívül a tudományok osztályozásában is mutatkozik, de különösen abban, hogy míg a positivizmus francia alapítója a lélektant, mint külön tudományt egyáltalán feleslegesnek nyilvánítja, mert a lelkitünetmények is csak az organikus élet tünetményei és így a lélektan részben az élettanba, részben a társadalomtanba tartozik, addig Spencer büszke rá, hogy az angol lélektani iskola e tudományt oly annyira kifejtette.

Nagy nyomatékú volt a positivisticus irány általánosabbá válására az erőművi elvek alkalmazása a ter-



mészeti világban, különösen Darwin feltevése a fajok eredetére nézve.

Karöltve és gyakran összefüggésben mind e szellemi jelenségekkel léptek fel mondhatni az összes művelt világban egyrészt a kutatások a kezdetleges népek életének, a kultura létrejöttének, a történelemelőtti emberiség állapotának felderítésére, valamint az antrophologia, az összehasonlító mythologia, nyelvtudomány, jogtörténet megalapítására, másrészt a németeknél a néplélektan megteremtésére célzó kísérletek, melyeket a metaphysikus észjárás oldaláról a Herbart-féle lélektan a „beseelte Gesellschaft” képzetével támogatott. Sőt nem maradtak el az állati lélektan megalakítására sem a kísérletek Vogtnál, Jägernél s a legszellemdúsabban Espinasnál (*Les sociétés animales*).

Majd nyersebb, majd finomabb alakban, majd a kutatás új irányának biztos győzelmébe vetett hittel, majd kétkedőleg, sőt a positiv tant megtagadva látunk némely buvárokat azon tereken dolgozni, melyeket a positivismus mondhatni kizárólagos biróalmának tekint.

Az angol és francia positivista iskolák, az első Spencer, az utóbbi Littré vezérlete alatt nevezetes szerepet visznek az egész művelt világban; a németek aránylag legtartózkodóbban viselkednek úgy a külföldi, mint a honi positivismussal szemben, csak az örökké elégedetlen Dühring s a szellemi szaporaság egy nemében szenvedő Gumplovicz álltak határozottan a külföldi positivismus oldalára.

Nem kis keletre találtak azonban tanaik Olaszországban, hol Villari, Trezza, Guarini de Vitry a történetbölcselet és társadalomtan terén, Lombroso, Ferri a büntetőjogban követik azokat, ezenkívül Wyruboff, Roberty az oroszoknál, bizonyos fokig Carey, de kivált Fiske az amerikaiaknál állottak a positivismus zászlója alá.

A positivismus, a vele rokon vagy egyidejű gondolatáramlatok már a 60-as években elérték hazánkat



is, sőt egyidő óta nagyon is felszínén vannak szellemi világunknak.

Kállay Béni nyitja meg a pozitivisták sorát, midőn 1867-ben Millnek „A szabadság”-ról írt munkája fordításához csatolt előszavában (IX. l.) a polgárisultságot „az egyes ember úgy, mint az egész népek természetében rejlő tulajdonoknak külső körülmények befolyása alatt történt öntudatlan, önkénytelen kifejlesztése folytán kezdődöttnek” nyilvánítja; midőn azt találja, hogy „ha van rendeltetése a természetnek (s így az embernek is, ki annak egy részét képezi), úgy az nem lehet egyéb, mint maga a lét”.

Őt követi Halász Imre, mint Carey társadalomtanának fordítója, melynek alapgondolata, hogy azon törvények, melyek az anyagot agyag és homok alakjában kormányozzák, ugyanazok, melyek által ezen anyag akkor kormányoztatik, ha emberek vagy emberi közületek alakját ölti magára.

Majd Buckle „Művelődéstörténete” természeti törvényeivel, az egyéniségnak, a szabad akaratnak jelentőségét tagadó társadalmi felfogásával, a civilisationak az éghajlat, a vidék, a táplálékra való visszavezetésével, az értelemnek az erkölcs fölött vitatott fölényével, a tudományok minden ágában nagy olvasottságával kápráztatja a magyar világot, mely saját nyelvén Buckle-ban látja a pozitívizmusnak, ma ugyan a pozitivisták által is elismerten elhamarkodott alkalmazását a történelemre.

Pauler Gyula határozottan Comte varázsa alatt állva, bár az ő fajtájú komoly tudós természetes tartózkodásával, a Századok 1873-iki évfolyamában adja a positivismus „pápájának”, Comte Ágostnak bölcséletét három kitünően írt közleményében.

Azt hiszem a magasabbrendű történetírásnak Comte által contemplált, ha keresztül nem is vitt kísérletén kívül, Paulerre a józanság hatott, mellyel Comte a liberális és conservatív, a katolikus és protestáns történetírás egyoldalúságai fölé emelkedve, valóban általános



szempontból nézi nem ugyan az egész, de mégis az európai emberiség történelmét.

Draper, Lecky, Hellwald nálunk is sokat olvasott művelődéstörténetei, Dühring százunk íze szerinti lármája a metaphisikus bölcelet és nemzetgazdaság ellen készítettek elő bennünket a positivismusra, anélkül, hogy azt más irányok kellőleg ellensúlyozták volna.

Maga az Akadémia segítette ez irányzatot Lewes bölcelettörténelmének, Taine iratainak lefordíttatása által.

Majd önálló magyar munkákban látjuk azt feltűnni. Lánczy Gyula bár nem skepsis nélkül végleges eredményei iránt, a Spencer-féle evolutio elvével fejtegeti a faluközösség eredetét. Egy névtelen, Cs. M., Társadalomtudomány című vaskos, nagy olvasottsággal írt munkájában Schäfle organikus tanára építi theologiai irányú felfogását. Beöthy Leo Nemzetlét című munkáját a darwinistikus létérti küzdés elvével kezdi s a megvalósult, teljesen szervezett emberiségnek Comte által álmodott képével végzi, mely szolidaritásban egy lelket alkotva, méltó tárgya lehet a pozitivisták kultusznak s visszapillantva a nemzetek támadása és púsztulására, imigy kiált fel pozitivista ihletében: mennyi árny, mennyi fény. Az élő lények megszámlálhatlan milliárdjainak kinszenvedése, mint ok és a végtelen észnek, végtelen erőnek és végtelen jósnak kifejlődése az emberiség szellemében, mint okozat. A társadalmi fejlődés kezdetei című két kötetes munkája ugyan szintén pozitivista, de ily magas synthesisek helyett Spencer elemző irányában van kidolgozva, sőt Spencer stíljének phraszológiájával és terjengősségével látjuk benne a kezdetleges kapcsokat rajzolva, amint azok nyomról nyomra az emberek között támadnak.

A nagy apparatussal készült munka, mely Pulszky szerint ha nem magyarul jelent volna meg, Európaszerte a kezdetleges társadalmi állapotokkal foglalkozó tudomány legjelentékenyebb termékei közé számmíttatnék, ha az alapirányra, módszerre nézve Spencer nyomdo-



kait követi is, a kérdések tekintetében, melyeket felölel, u. m. a család megalakulta előtti, a kezdetleges családi, társadalmi és állami viszonyok tekintetében nemcsak az eddigi kutatások visszaadására szorítkozik, hanem azokat önálló felfogással értékesíti, tévedéseit helyrehozza.

Ezen, a politikai tudományok keretébe eső munkákon kívül nem szabad említetlenül hagynom Böhm Károlynak „Az ember és világa“ című alapphilosophiáját, ez ép oly érdekes, mint derekas gondolkodó erővel s meleg lelkesedéssel, kár, hogy itt-ott pozitivistához nem találó heveséggel írt munkáját, mely élesen állást foglalva „Spencer metaphysikus hajlamaival szemben“, oda törekszik, hogy a Comte-féle pozitívizmus ismerettani alapját lerakja.

Kiegészíti a pozitivistikus irány irodalmát a gondos ismertetés, melyet Lechner László Spencer részéről a Magyar Philosophiai Szemlében nyújtott.

A magyar pozitívizmus ezen környezetében áll előttünk Pulszky Ágost fenntebbi munkája, melyet eseménynek tartok irodalmunkra nézve, mert a jogbölcselet parlagon heverő mezején jelent meg, mert messzélátó gondolkozási erő szüleménye, mert épülete nagy ismeretanyaggal van alkotva, mert bár másokra támaszkodik irányában, eredményeiben, de azok biztosítására, megalapítására saját önálló gondolkodásával új erősségeket gyűjt s a pozitívizmust a jog- és állambölcselet terén a külföldieknél egyetemesebben, a nem pozitív gondolkodás kritikus felhasználásával törekszik fundálni.

Így becsülve meg a munkát, nem tehetek mást, minthogy azt terjedelmesebben ismertessem s csak azután fejtssem ki álláspontomat vele szemben.

## II.

Megértetni a jog és állam természetét, megmagyarázni alapjukat, kifejteni a legáltalánosabb tulajdonságokat, melyek az embervilág e két nagy jelenségének



a történelem legkülönbözőbb szakaiiban előforduló alakjait egyaránt jellemzik, s végül megállapítani a törvényeket, melyek szerint a jogi és állami tünemények egymásra következnek és pedig mindezt a tapasztalat segítségével, metaphysikai eszközök nélkül; ebben foglalhatnám össze legrövidebben a célt, melyet szerző maga elé tűzött.

A jogbölcselet tehát, melyet szerző ígér, alapjában eltér attól, melyhez a magyar gondolkodás eddig szokva volt; az ő bölcseleti joga nem a lenni kellő, minden tételes elemtől megtisztított észbeli szabvány, melynek a való csak torzképe. Ellenkezőleg a világból, a jog és állam történelmi világából lehet szerinte megérteni, mi azokban az állandó, a maradandó s az eszmények csak a valóság mindenkorai állapotából indulnak ki s bármily jelentőségük legyen az emberi cselekvésre, vagy letűnt, tételes intézményeikben eléggé nem ismert korok jellegének megmagyarázására, nem tartalmazzák a jog és állam állandó kánonát, annak átmeneti módosulásai s nem örökérvényű típusok, melyek a törvényhozó, mint elhatározásainak legfőbb mértékét tartozik figyelembe venni.

Innét a munka szerint a jog- és állambölcselet hivatása az emberiség minden társadalmi alakulatának származását felfejteni, rokonságát kideríteni, hatását kiszámítani, a társiasság teljének feltételeit megszabni, a tökéletes közönségi szervezet vonásait vázolni.

Mihelyt azonban e határokon túlterjeszkedik és végérvényes, a jövőre is változhatlan, zárt, feltétlen és korlátlan igazságot negélyező rendszer alkotásának igényével lép föl... kivetkőzik a tudomány jellegéből.

Kiinduló pontja a munkának, hogy minden tudomány csak a jelenségek és azok viszonyának, illetőleg törvényeinek ismeretére juttat, a jelenségek lényege, állaga örökké el van zárva a megismerés elől.

Ide csak a hit, vagy a metafizika törekszik behatolni, mert kétségtelen, hogy az emberi elme a pusztá jelenségek egyszerű ok és okozatláncolatában nem bír



megnyugvást találni, de a hit és a metafizikai elvek csak értelmünk vergődését, reményeink és vágyaink hánykódását csillapítják, a képzelet szülöttei s egészük nem tudomány, természetük pedig változó a hívők alanyi hite, a metafizikusok tapasztalaton felül álló, reájuk nézve önmagukban bizonyos általános fogalmai szerint.

Ellenben a tudomány, ha kész, ha a mindenséget átkutatta s így teljessé vált, nem ily ingatag, nem az alanyok szerint változó, hanem egynemű rendű és egységes, mint maga az észlelhető világ.

Amint a világegyetem egységének hypothesis igazolható, amint a természeti világban törvények uralmán nyugvó egységet látunk, ép úgy függnek össze a szellemi élet jelenségei is, akár megkülönböztetjük azokat az anyagi világéitól, akár kapcsolatosnak ismerjük el.

Miután azonban a tapasztalaton nyugvó tudomány csak jelenségekkel foglalkozhatik, amelyek pedig csoportokra bomlva tűnnek fel, így a tudomány egysége is megtörik s e csoportok között a kapcsolatok, az átmenetek vagy nincsenek felderítve, vagy hypothesisokkal pótoltatnak és épen ezeknél csúsznak be a metafizikai fogalmak a különböző alapelvek, hypothesisok formájában.

Így bomlik szét az egységes tudomány részekre egyrészt a fentebbi oknál fogva s egyúttal a valódi tudomány mellett vele párhuzamosan, a tudománnyal rokon ismeretkörök keletkeznek. Ugyanis a tudomány nem mindig önmagáért műveltetik, hanem az ember bizonyos gyakorlati célokra törekedve, eközben ismeretekre tesz szert; így keletkezik a mesterségekre (mérnökség, gyógyászat, ügyvédkedés) vonatkozó ismeretanyag, majd meg a kutatás, bár tudományos célból történik, nem megy el a tudomány véghatáráig, mely abból áll, hogy a jelenségek okozati kapcsát is kikutassa és megelégszik a jelenségek szabatos kikutatásával; innen erednek a leíró ismék (leíró, kísérleti fizika, zoológia, ethnographia, tételes jogtan).



A legtágabban vett tudomány e szerint három főcsoportból áll; úgymint: a mesterségekből, a leíró ismékből s a sajátképi tudományból, melynek részei azáltal támadnak, hogy a jelenségek, melyekkel a tudomány foglalkozik, egyszerűbb és elvontabb vagy pedig bonyolultabb és konkrétebb törvényekre vezethetők vissza s azok a következők: a tárgyi logika, a matematika, a mechanika, a fizika, a kémia, az élettan, (mely magában foglalja az érzettant, az alanyi logikát, az eszmetant, az elméleti nyelvtant és az aesthetikát), végül a szociológia, mely az erkölcsstanból, jog- és állambölcslethez és politikához áll és azon törvényekkel foglalkozik, melyek szerint az emberi tudat és akarat az emberi közületben alakul.

A társadalom e törvényei lényegileg egyenlők a természet törvényeivel; de még ha a természet és embervilágban másnemű törvényszerűséget tennénk is fel, egyet, ha tudományt akarunk, okvetlenül ki kell zárunk: s ez az emberi akarat metafizikus szabadsága, melynél fogva az feltétlenül önkényes lenne és így függetlenül önálló szellemi, tehát egyszersmind anyagi erőforrást képezne; mert ily felfogás kizárja a tudomány legnélkülözhetetlenebb alapelvét, a természet szoros rendjének eszméjét.

Mindezen tudományokat összefoglalja a bölcsészet, melynek lényege abban áll, hogy azok összefüggését állapítja meg, kiderítvén viszonyaik törvényeit. Ha az emberi célok szempontjából tekintjük: világnézletet, ha pusztán a tudatéból: a tudományok közötti kapcsolatot, ha a tudás lehetősége szempontjából: módszert foglal magában.

A jog- és állambölcslet (15. l.) az emberi törvények és intézmények természet törvényeit kutatja. Ez ugyan nagyon elmosódott meghatározás lenne, mert nemcsak jogi, hanem p. o. erkölcsi, illedelmi szabályokat is ismerünk, intézményei pedig a közigazdaság, a vallás, a művészet, a tudománynak is vannak. De szerző később (32. l.) szabatosabban mondja is, hogy az „a társadalom



és tagjai között cselekvésük terére és alakjára nézve keletkező viszonyok törvényeit tartalmazza“.

A módszer, mint az igazság kiderítésére vezető út, külön fejezetben tárgyalatik; az igazság észlelés és következtetés útján deríthető ki, a módszer pedig azon eszközökből áll, melyek segélyével helyes észleléseket és helyes következtetéseket alkothatunk. Az észlelés, az inductio segélyével nyerjük a tudás anyagát, a következtetés, a deductio segít azt a hasonlóság és különbség szerint osztályozni, sőt a nyert általános elvek segélyével a jelenségek egész láncolatát megmagyarázza s kifejtve azok lehető végkövetkezményeit, új törvények felfedezésére is vezet.

Kimutatva, hogy a kísérlet a lélektan terén nem alkalmazható, a történeti áttekintéseket, ha azok származtató, oknyomozó felfogással történnek, állítja oda, mint annak pótlékait.

A történeti áttekintés nemcsak arra vonatkozik, amit az emberek külsőleg véghez vittek, hanem arra is, mit és hogyan gondoltak: a felfogásra, melyet maguknak az intézményekre nézve alkottak, miáltal a netaláni tévedések okai derülnek ki, s a helyesebb felfogás útja egyengettetik.

Különösen fontosak az eszmények a társadalmi jelenségek törvényeinek megfejtésére. Míg ugyanis a természettudományok tárgya mindig egy és ugyanaz, addig a társadalom jelenségei, melyeket az emberi tudás és akarat hozott létre, módosulnak s a jelenségek módosulása nemcsak az ismereteket bővíti ki, hanem a cselekvésre is új ösztönzést foglal magában.

A tudás és tárgyául szolgáló társadalmi viszonyok e kölcsönhatása, annak öntudatra jutása, hogy az ember a felismert erők és viszonyok segélyével cselekvésének irányt adhat, célt tűzhet ki, eredményezi, hogy az ember képzelő tehetsége által felidézheti magában azon állapotot, mely lehetséges céljainak teljes megvalósulásával be fog állani s amennyiben e megvalósult alanyi célokat nem a tárgyilagos viszonyok folyo-



mányának, hanem azokat irányzóknak tekintjük, eszményt alkot.

Az eszmények ennél fogva, amíg az életre nézve a haladás főeszközei, a tudás tekintetében a kulcsot, a hézagpótlót képezik, mely által az emberi fejlődés korszakait tisztábban bírjuk magunk elé állítani; másrészt pedig szerénységre tanítanak, mert az eszmények sorozatát szemlélve világossá válik, mennyire viszonylagos volt az a tökéletes állapot, melyet egy-egy eszmény mint az emberi célok végleges megvalósulását tekintett.

A társadalom körében észlelhető jelenségek csoportjai azáltal alakulnak, hogy az emberi törekvés majd a természet külső alávetésére irányul, miből a közgazdaság keletkezik; majd az emberek együttélésének lehetségesítésére, mi ha cselekvőségük külső körére, formájára vonatkozik, a jogot és államot, ha pedig annak indokaira, az erkölcsöt eredményezi. Az erkölcs azonban épúgy a társadalmi tényezők eredménye, mint a jog s csak eszményesítés által nyer feltétlen, belső jelleget. A jog- s állambölcselet eszerint a társadalmi nyugtan szerepét tölti be; a dinamikáét a társadalomban a politika foglalja el és a társadalom átalakulására indító mozzanatok munkája folytán beálló változások törvényeit tartalmazza.

Mind e tudományok a tapasztalatból merítik anyagukat, de a társadalom viszonyainak teljes összefüggését a tapasztaláson alapuló inductio segítségével még sem lehet kideríteni, mert a társadalom egyénekből áll, akiknek általános tulajdonságaiból levezetett igazságokkal lehet csak deductio után a tapasztalást kiegészíteni, úgy hogy a társadalmi tudományok alapja a lélektan, mely az egyéni lélek természeti, kedélyi, értelmi, szellemi, művészi, vallási jelenségeinek törvényeit nyomonköveti.

A jogbölcselet tehát mindig a tapasztalaton alapszik, akár vonatkozik az a társadalmi összjelenségekre, (gazdaság, erkölcs, jog, állam), akár ezen összjelensé-



gek alkatelemeire, az egyénekre, s épen abban különbözik a teológiai jogtól, hogy ez a társadalmi tüneményekben nem azt keresi, ami bennük látható s megmagyarázható, hanem változásait az isteni lényekre vagy akaratra vezeti vissza.

Épenúgy különbözik a jogbölcselet az észjogtól. Az észjog a társadalmi tüneményeket nem közvetlen okozati összefüggésük szerint akarja megismerni, hanem azok célját, okát, lényegét kideríteni; az észjog előtt az ész nem megismerési eszköz, hanem forrás, melyből a jog, az erkölcs, az állam határozmányai önként folynak s mellyel szemben áll a durva valóság s rendszerei közt csak az a különbség, hogy az ész az egyik a természetes külső világgal párhuzamos erőnek fogja fel, a másik a világ lényegének s az ész kategoriáit a valóság kategoriáinak, bennrejlő, nem az ember által belegendolt irányzó hatalmának tekinti, míg a harmadik előtt az ész a minden egyéni, különös tekintetektől megtisztított általánosság, feltétlenség, melyet az egyén cselekvése iránytűjének, szabadsága mérvének és alapjának elfogadva, alkothatja meg a legtisztább erkölcsöt, a bensőleg igazságos jogot.

Hasonló misztikus, minden tapasztalaton felül álló fogalomból, a természetnek oly sokféleképp értelmezett képzetéből is vezették le a társadalom törvényeit, a természet alatt majd azt értve, ami a dolgok lényege szemben azzal, amit abbólemberi tévedés vagy rosszakarat alkotott, majd azon összhangot, mely a külvilágban uralkodik s mely az embervilágban is létrejöhetne: majd az ősi állapotot, mely az emberek között a társadalom megalakulása előtt fennállott.

A jog- és állambölcselet az emberi közélet szükség-szerű viszonyaival foglalkozván s e viszonyok törvényeit tapasztalati úton megállapítani iparkodván, a legáltalánosabb jelenségen a társas együttléten kell, hogy vizsgálatát kezdje, ebből kell, hogy következtetéseit levezesse.

Az emberek e társas együttléte vagy okvetlen szükség-



ségen alapszik, melyet az ember többé-kevésbé öntudatosan felismer s érdekének tekint, vagy hajlamokon, érzelmeken, melyek kielégítése nélkül is fennállhat az ember. Az első alapon nyugszik a társadalom, a másodikon a társaságok különböző neme; a társas együttlét már az ember állati természetében gyökerezik, amint-hogy az állati világ egyedeit is tetemes részben társas kapcsok által látjuk összefűzve. Igaz ugyan, hogy itt az alsóbbrendűek közt inkább ki van fejlődve a társas kapocs, mint a felsőbbek, az emberhez közelebb állók között; de azért az állati világban is a társas együttlét a szabály, a magános életmód a kivétel.

A társadalom oly emberek köre, kiket valamely felismert állandó érdek kapcsolt egybe; ily kör szerves egészet képez, egyéniséggel és önálló életfolyamattal bir.

A társadalom viszonyainak megmagyarázására a szervesség fogalma nagyon helyesen alkalmazható, ha nem ragaszkodunk a szervesség egy bizonyos alakjához és nem akarjuk azt minden különböztetés nélkül a társadalomra átvinni.

A társadalom és az egyedi szerves lény között az a főkülönbség, hogy a társadalom alkatelemei maguk is egyének, míg az egyedi szervességek nem oszthatók fel olyanokra, melyek különválasztva is egyének lennének.

A társadalom öntudatának nincs különös egységes organuma, mert az tagjainak, az egyedeknek öntudatában rejlik; ezért, de azért is, mert a társadalomtól egyes ember elválhat, külön is élhet, támad azon látzat, mintha a társadalom nem lenne szerves egész, holott az egyének ilyen különléte, csak azon erők által lehetséges, melyeket az egyén a társadalombani nevelkedése, élete által sajátított el.

A társadalom azáltal jó létre, hogy az egyének valamely lényeges és szükséges életérdeket ösztönszerűleg sejtjenek, vagy öntudatosan felismernek. Azok, akik e sejtés vagy felismerésében legerősebbek, lesznek a ve-



zetők, a többiek az alattvalók s a társadalom tagosulásának ebben van első alapja; majd ismét az eddig lényegesnek tekintett életérdek mellett vagy azzal ellentétben kezd kiválni új érdek, mely az emberek más csoportját vonja maga köré; egymás mellett különböző érdekek csoportosítják tehát az embereket s az az életérdek, mely a többinél hatalmasabb, uralkodóvá válik, azaz fennállása és fejlődése feltételeit köztudat és akarat segítségével bírja létesíteni, amidőn államnak neveztetik.

De mivel az állam sem más, mint uralkodó társadalom, a társadalom pedig az embereknek valamely főérdek alapján való csoportosulása, ilyen új főérdeknek felfergődése csak az előbbinek háttérbe szorításával, az előbb uralkodó társadalomnak alárendelésével lehetséges; úgy hogy a társadalom történelmének hosszabb szakai után, mint egymás mellé, illetve alárendelt társadalmak szövedéke jelentkezik. Az alárendeltek egy része az uralomról már lehanyatlott, másik része oda emelkedni még egyáltalán nem tudott.

Az uralkodó társadalomnak majdnem főfeladatát az képezi, hogy ez alárendelt társadalmak között az egyensúlyt fenntartsa s velük szemben a maga hatalmát megőrizze, az egyéni tőkére alapított ipari társadalom, p. o. a kézi munkás, a katonai, az egyházi, a nemesi érdek által összefűzött társadalmi csoportokkal küzd, de másrészt azok egymással való küzdelmét mérsékli, valamint az egyes csoportokon belül az egyéni érdekek kiegyenlítésére törekszik.

Az egymással küzdő társadalmi csoportok egyensúlyba jutása által keletkeznek, ha a társadalmi test szövedékét, anyagát tekintjük, a társadalmi tagosulásnak főalakjai, az arisztokratikus és demokratikus rendek, keletkezik a fejedelemség.

Az uralomnak eme formái, a monarchiák, az arisztokráciák és demokráciák, melyeknek egymásutánjára nézve nagyfontosságú magyarázatokat nyújt a munka, nem aszerint jönnek létre, amint a mindegyikben uralkodó elem akarja, hanem a társadalom összetényezőinek



mindenkori helyzetéhez képest, egyiknek felülkerekedése a másik fölé (arisztokráciának demokrácia vagy monarchia fölé) nem attól függ, milyen volt a megelőző uralkodó társadalom; ebből nem következtethetünk az utána jövőre, mert e tekintetben az a döntő, minő volt a két uralomért küzdő társadalom fejlettségi foka.

Az uralkodó társadalmak szervezetére nagy befolyást gyakorol végül azok egymáshoz való viszonya, mivel az emberiség nincs egyetlen társadalomban összefoglalva, hanem számos oknál fogva önálló, elkülönzött társadalmakra válik szét.

A társadalom, a kapcsok, az érdek szerint, melyek az embereket abban egybefűzik, egészen más és más jellegűt.

Ezek közt Pulszky azon főéletérdeket törekszik ki-domborítani, amelyekből a társadalom főtípusai származnak.

A legkezdetlegesebb életérdek a vérségi, a fejlettebb a szomszédsági, a községi társadalomban jut érvényre; a mind változatosabbá váló emberi szükségleteket munka nélkül fedezni akaró életirány a hódító (kizsákmányoló) társadalmat teremti, amelynek mondhatni megundorodása önmagától túlvilági eszményre s ez az egyházi társadalomra vezet, mellyel az ember természeti ösztönei, önbizalma, erélye szállanak szembe s a történelmi hagyományok, faji, nyelvi egység által egybekapcsolt széleskörű embertömegek a legkülönbözőbb célok egységes megvalósítása érdekében alkotják a nemzeti társadalmakat.

A nemzetiségi érdek körül csoportosult társadalmak egy egyetemes világtársadalomra nyitnak, bár távoli és bizonytalan kilátást.

Ezen főtípusok a könyvben aránylag szűk helyen, a történelem okozati összefüggésének láncolatával kapcsoltnak egybe s mélyreható pillantások világítják meg az embervilág társadalmi alkotásainak labirintjét.

A világtörténelem rációját, bölcséletét nyújtani kí-



sérli meg itt szerző. Az egyes típusok válfajai, az átmenetek, a finomabb árnyalatok sem mellőzvék s az ismert polgárosodások mindannyian hozzájárulnak a nyilván ki nem mondott, de a sorok közt olvasható formula igazolásához, melynek alkalmazásával a társadalom gazdag, mondhatnók végtelen kaosza, végül törvényszerű folyamatként vésődik be az olvasó lelkébe.

A társadalmi típusok kifejtése után az állam elemeztetik s a különbség közte s a társadalom között abba helyeztetik, hogy mivel a társadalmat az emberi életcélokért folytatott harc állapotának is tekinthetni, az mindig valami kaotikust, öntudatlant, kevésbé szervezettet jelent; az állam ellenben, mint már uralomra jutott, határozottan kidomborodó egyéniséggel bír s létfeltételeiről nemcsak tiszta tudata van, de van ereje is azokat kényszerrel érvényesíteni.

Az állam tehát a társadalom alakja s a társadalom mellett azon szervezet, mely a társadalom jogát alkotja és fenntartja.

Az állam történelmi keletkezésének kérdése, melynek megoldhatatlanságát a munka előre kijelenti( mert lehetetlen, hogy a történelem annak keletkezését mutassa ki, amivel maga is együtt keletkezett, t. i. az emberek társas együttlétével), arra szolgál szerzőnek, hogy a világirodalom tanait az állam jogalapja, végoka, végcéljára nézve áttekintse. Eredménykép pedig azzal végződik idevágó fejtegetése, hogy mivel állam jövőben is fog keletkezni s így a keletkezés történelmi módjának konkrét meghatározása lehetetlen, az államot nem lehet ásványi jegec módjára bevégezettnek tekinteni s nincs oly pillanat az államéletben, melyről azt állíthatni, hogy abban állam végleg megalakult volna.

A végok, a világegyetemben bennrejlő célfogalom szerző előtt az emberi gondolkodás meghaladott korszakába tartozván, az államcél tana csakis azon szempontból bír előtte az állami életjelenségek megfejtésére nézve érdekel, amilyen jelentőségű az állam fennállása és működése az egyének szempontjából; és így az állam-



cél tana azonos annak kutatásával, meddig kívánatos, hogy az állam határait kiterjessze, illetőleg, ha nemcsak a valóra, hanem a létesíthetőre is törekszünk s állameszményt alkotunk: az államcél az állam tökélyének mértéke gyanánt is mutatkozik.

Az állam magában véve, vagy mint szerző mondja alakilag, öncélú, mert nagyobbára az emberek öntudatos eljárása nélkül jött létre; másrészt okvetlen szükséges, mert minden különleges egyéni cél megvalósításának multhatatlan feltétele. Miután azonban az állam csak az uralkodó társadalom alakja, az a valóságban csak viszonylagos célú.

Ezen elemei az államcél fogalmának összefüggésükből kiragadva, alkották az államcél elméleteit, melyek szerző szerint, majd mind még azon hibában is szenvednek, hogy metafizikusok s a helyes államcél az, mely a haszon elméletét a fejlődési elmélettel összeegyezteti vagyis az összesség legnagyobb hasznának létrehozására kényszerít csak annyiban használ, amennyiben azáltal a jövő nemzedék érdekét fel nem áldozza, a fejlődés lehetőségét meg nem akasztja.

Az állam teljes feleslegességének tanához azonban nem szegődik szerzőnk, bár a fejlődési elméletet elfogadja, melynek egyik tétele a társadalmi „consensus“, az emberi cselekedeteknek a közérzület segélyével kényszer nélküli egyensúlyba jutása; mert noha szerinte is az állam feladata a művelődés terjedésének arányában fogy, amennyiben azzal együtt nagyobb lesz a közérzület az önkéntes alkalmazkodási készség, de növekszik is, amennyiben a társadalmi kötelék bonyolultabbá lesz.

És így míg az emberiségnek van merre haladnia; amíg folyton új célok keletkeznek: mindig új intézmények, új jogszabályok alkotására lesz szükség.

Miután a szerző a jogot a vallási, erkölcsi, illedelmi szabályoktól elkülönítette, annak alanyi és tárgyi fogalmait kifejtette, az igazságosságot, a jogszerűséget, a méltánvosságot meghatározta, a köteleességgel párhuzamba tette, a jogfogalom különböző árnyalatait, a kö-



telező voltának okára vonatkozólag uralkodott nézete-  
ket úgy a nemzetek gyakorlati életének kifejezéseiben,  
mint irodalomban feltüntette és a tárgyi jogot a társadalmi együttlét feltételeinek a közösségi és egyéni cselekvőség tekintetébeni összegeként meghatározta, az alanyit pedig mint valamely igény kielégítésének szabadságát, mint körülhatárolt cselekvési tért, mint biztosított várakozások összegét: áttér a jog főelvére.

Előtte a jog főelve csak a megismerés eszköze (principium cognoscendi) lehet és nem tartalmazhatja a ható okot (principium fiendi), melynek minden jogi alakulat folyománya. A jog főelve tehát alaki és általános, a jogrendszer keretének helyes megállapítására s arra való, hogy a különböző felfogások eltérésének alapjára utal.

A jog főelveinek történelmi sorozata a jogeszmé lélektani kifejlődésével áll összefüggésben s a lényeges különbség közöttük az, vajjon tapasztalásból merítettek-e, vagy pedig azon felül állók; és míg az előbbieket, dacára annak, hogy a való életviszonyok hatásának jogosultságát mereven tagadják, mégis valósulásra törnek, az utóbbiak e valósulást csak a tényleges viszonyok tekintetbe vételével kívánják, mint amelyekből maguk is levonják.

Amily helytelen volt a német jogtörténeti iskola álláspontja, amidőn a jog bárminő bölcséleti, rendszeres tárgyalásának eredményeit az életre hasznavehetetlennek nyilvánította, mert ahol a társadalom saját érdekeinek öntudatos felfogására eljutott, ott az lehetséges, sőt természetes: ép oly helytelen volt a metafizikus főelven nyugvó, az élettől teljesen elvont vagy egy bizonyos (római) jogrendszerből levont, s bölcselminek kiadott jogbölcsélet követelése, hogy tételei valamely konkrét társadalomban, amelynek viszonyai főelvének s származékának megalkotásánál tekintetbe nem vétettek, megvalósíttassanak.

Az egyes főelvek kritikája, különösen azon oldalról, hogy még azokban is, melyek minden tapasztalati elemet mellőzhetni hittek, mennyi van belőle; továbbá a jog-



fogalom lélektani fejlődése az emberi közületben: ezek képezik e fejezet tartalmának főrészét, mely az éles megfigyelés, a beható ítélet annyi eredményét nyújtja, hogy annak részleges felsorolásába nem is kezdek, hanem az egész jellemzésére szorítkozom.

A különböző elvek összefüggésben, nem az érdekes tudnivalók zsibvásáraként terítettnek az olvasó elé s utoljára sarkpontjaik feltüntetésével, hiányaik megvilágításával szerző gondolatmenetének igazolására ügyesen használtatnak fel.

A jog lélektani fejleménye a történelem folyásának magától beszélő visszhangjaként áll előttünk.

A jog főelvére nézve szerző Spencer iskolájához tartozik, bár azt egyszerűbben akarja kifejezni.

Kimutatva, hogy a haszon-elmélet nem bírja a jog követelményeit indokolni oly esetekben, midőn a jelen nemzedék előnye ellentétben áll a jövődőével; elfogadja a Spencer-féle magyarázatot, mely szerint a jelen érdekének a jövőért való feláldozását attól lehet várni, hogy az egyénekben a társadalom nagyobb bonyolultsága következtében a durvaság, az önzés alább szállván, azok inkább bírnak alkalmazkodni s az önfeláldozásra készebbek lesznek. A jog főelve tehát nemcsak az egyéni és közösségi haszon, hanem az önzetlen érzeten is alapszik, mely a társadalmi harcok eredményeképpen fejlődve, a közösség érdekéért való működést az egyének második természetévé teszi: ez az érzet ép úgy irányozza a jogot, mint a haszon s az emberi közület lelkiismeretének tekinthető, mely egyrészt az ősök önfeláldozásának hagyományaként hat, másrészt pedig úgy jelentkezik, hogy a közület az egyénnek mind nagyobb szolgálatokat tévén, attól is mind nagyobb áldozatokat kíván.

A jog főelvének e koncepcióját szerző ekként formulázza: A legtökéletesebb jog az, mely mellett a legnagyobb egyéni cselekvőség a legkisebb állami cselekvőség árán érvényesíthető, amely mellett a közvetlenül a szükségletek kielégítésére fordított tevékenység leg-



nagyobb annál fogva, mivel a társadalomban létező összes erők viszonylag legkisebb összege szükséges a közület öntudatának és akaratának létrehozásához.

Minthogy azonban jog és erkölcs lélektanilag együtt fejlődnek és pedig mind a kettő a társadalomból, ezért a jog fogalmát, főelvét sem vagyunk képesek teljes tisztaságában végső egyszerű elemeire szétboncolni, abban is, mint az erkölcsben, vannak bizonyos ellentétes tulajdonságok, nem egyszerű elemek; így hat benne egyszerre a lelkiismeret és a társadalmi kényszer, az egyéni előny s az átlagos érdek, így a szabadság és egyenlőség követelménye.

Hogy a jog és erkölcs ezen különböző ellentétes elemek vegyületeként áll előttünk; hogy egyetlen tényezőre egyiket sem bírjuk visszavinni: azt valami belső erőnek kell tulajdonítani, azt csak a jog fejlődésének külső története magyarázhatja, a különböző források, melyekből összegyűl, a különböző alakítások, melyekben nyilvánkozik.

A különböző jogforrások, u. m.: törvény, jogszokás, bírói gyakorlat, döntvények, törvényt magyarázat, analogia, fikció, tudomány egymásutánja s egymás meletti-sége, visszavezetve a társadalom szervezetének különböző állapotára, zárják be a munkát.

### III.

Amint ez igen hézagosságnak látszik, Pulszky az embervilág tüneményei között levő okozati kapcsolatok tapasztalati úton való kiderítése által akarja azt, amit a jog, az állam, a társadalom alapjának, lényegének nevezünk, megfejtetni.

A jogtörténelem, az egyes államok és társadalmi szervezetek tüneményeit kutató publicisztika, egyes korszakok történetírása, mind erre törekszenek; ép ily jogosult, noha hasonlíthatatlanul nehezebb törekvés nem egy jog, nem egy állam- és társadalom-rendszert, hanem a jogot, a társadalmat, az államot általában, a történel-



met az egész emberiségre nézve tapasztalat, illetőleg tapasztalat által igazolt feltevések segélyével egyes alap-tények folyamányaként odaállítani.

De Pulszky műve nemcsak ezt akarja, hanem azt is, hogy jogról, államról, erkölcsről más megismerésünk nem is lehet, mint az, melyet ekként szerzünk s az embervilág tüneményeinek minden magyarázata, mely nem exact, szorosan egybefüggő tapasztalati tények láncolata, föltétlenül túl esik az emberi ismeret körén.

Ily módon meddig juthatunk azonban az embervilágban? Tényekig, tények egymásutánjáig, ha ugyan tapasztalatunk helyes volt, ámde épen ezek magyarázatát várjuk a bölcsellettől: ily magyarázatra azonban Pulszky szerint hiába számítunk, szétszedhetünk bonyolult tényösszességeket egyszerű tényekre s ezekből magyarázhatjuk amazokat, de azt mi egy ilyen tény, van-e azon túl ok, cél, azt nem tudhatjuk.

A történelemből, a jelenkor különböző népeinek életéből tudjuk, hogy az ember társadalomban él, hogy e társadalom szabályokat követ s megtartat tagjai fenn tartása végett, azt is látjuk, hogy a társadalom, a jog egyszerűbb állapotából bonyolulttá lesz, kimutathatjuk e komplikáció fokozatait, alakulásának okait, ki-magyarázhatjuk az erőfennmaradás végső tényével az ember testi szervezetéből, természeti és társadalmi környezetéből lelki életének sajátos jelenségeit, vallási, erkölcsi, szépiészeti, jogi képzeteit: de miért van egyáltalán társadalom, miért vannak az embernek a többi organikus lényeknél magasabb ösztönei, képzetei, vágyai? Van-e azoknak célja, rendeltetése? Erre csakis e jelenségek közvetlen okával, vagy a legtávolibb okkal, a végső ténnyel, az erőfennmaradás elvével felelhetünk.

Az erőfennmaradás ténye! Magyaráz-e ez valamit? Önmagában világos értelme van-e? Megelégszik-e vele tudvágyunk? Akár igen, akár nem, tény, mondják a pozitivisták s véges tehetségeink tudatában meg kell előtte hajolnunk.

Jó! Fogadjuk el ez álláspontot s nézzük, mennyiben



bir a pozitivizmus az emberi világot illetőleg merő tapasztalás segélyével ily tényekig s ezek oki összefüggéséig jutni?

Mit lehet valóban ténynek venni? Ez a nagy kérdés úgy a természeti, de még inkább az embervilágot illeti; az elsőben sokat segít a mérés, a számítás, itt ismereteink matematikai vagy ahhoz közeljáró bizonyosságúak lehetnek; de a másodikban, hol a minőség — és pedig mily változatos árnyalatú, szellemi minőség! — jó tekintetbe, hogyan jutunk tapasztalás útján tényekhez?

A tapasztalati lélektan leírhatja képzeink, fogalmaink keletkezését, kimutathatja érzékeink változásait a külvilág behatása következtében, de mentől inkább viasztáblává teszi lelkünket annál értéktelenebbek, annál bizonytalanabbak lesznek ismereteink a tényekről; mert ha eszünket ekként tisztán szenvedőleges tartállyá tesszük, nem lesz benne más, mint a külvilág képe, formája, hangja, miknek látása, hallása, még nem egyszersmind értése is, másrészt pedig érzékeink csalhatnak s ha eszünk nem dolgozza fel, nem helyesbíti érzéki képeit, azoknak nemcsak összefüggését nem fogjuk érteni, de mint egyes tényekre vonatkozók is helytelenek lesznek azok.

A megismerés tényét, képeink és a felfogott tárgyak megegyezését magyarázni kell és pedig nem a tapasztalásra hivatkozással; mert hisz ép arról van szó, igaz-e, helyes-e tapasztalásunk?

De hagyjuk ez ismeretelméleti kérdéseket s vegyük a szellemi, az embervilág tünetényeit; mennyire összefolyók, mennyire alaktalanok, a közvetlen szemléletre mennyire alkalmatlanok azok, mit kezdhet ezekkel a tapasztalás?

Hogyan fogjuk a vallás, az erkölcs, a jog tünetényeit megállapítani? Pulszky szerint, s e részben Comte-al ellentétben Spencer hive, lélektani keletkezésük megfigyelése által; hasonlítgatjuk az egyneműeket s a kiválasztás, elemzés által a lehető legegyszerűbb tényekig emelkedünk.



A külső körülmények, melyek az emberi lélek jelenségeinek keletkezésére befolyanak, mint indítók, mint a lelki jelenség lefolyásának magyarázóí s így maga az embervilág jelenségeinek tapasztalati lélektana, feltétlen fontosságú, de a lefolyás tartalmáról nem mint lényegről, mint pusztá tüneményről is, cserben hagy.

Ezért oly üresek, oly külsők, színtelenek a képek, melyeket az embervilág tüneményeiről csupán lélektani keletkezésük tapasztalati leírásai által kapunk; el kell ismernünk igazságukat, de nem ismerhetjük el azt, hogy az egész igazságot adnák.

Mert mit is tesznek a szellemi világ jelenségeinek ezek a lélektani magyarázatok?

A szelleminek, az erkölcsinek keletkezését külső feltételezettségében tüntetik elő, megmagyarázzák, hogyan jött ez s amaz létre; de nem azt, hogy mi; és mivel az egész gondolatirány, mely az embervilág jelenségeinek csak lélektani magyarázatát fogadja el s a szellemit csak biológiai s társadalmi erők összetételének tekinti, melyek végelemzésben mechanikusok: eredményei a jelenségek egész teljét, elevenségét soha nem adhatják. A pozitivisták generalizálásai hús és vér, szín- és élelnélküli vázzá teszik az embervilágot. E váz annyira mennyire megközelítheti a valót, de rugói hiányzanak.

A természetet megértjük, mert a pozitivisták szerint is hyperorganikusok, a természetinél magasabbak vagyunk, magunkra nézve azonban azt kívánják szálljunk lejjebb, támaszkodjunk merőben érzéki vagy legalább is exact bizonyosságú tapasztalásra, mert csak így juthatunk önvilágunk ismeretére.

Az összehasonlítást a lelki élet tüneményei között, hogy fogjuk megtenni, ha nincs mértékünk, amihez az összehasonlítandókat mérjük? Már pedig a szellemi, az erkölcsi tüneményekre a külső, tapasztalati, érzéki tényeket mértékül alkalmazni hogyan fogjuk?

Aki a szellemet önálló ténynek nem ismeri el, és csak a mindenség mechanikus erői reflexeként bírja



gondolni, az valódi mivoltát és eredményeit sem lesz képes magyarázni.

Az alkotások, melyeket az embervilág mutat, nemcsak annyiban mulják felül a természetét, hogy bonyolultabbak, hanem annyiban is, hogy formáik sokkal változatosabbak, a megelőzőkhöz viszonyítva eredetibbek, újabbak.

Amire a természetnek évezredek kellenek, azt a szellem századok alatt munkálja, s amit a természetben több-kevesebb sikerrel az elemek önkéntelen mozgásaként fel lehet tenni, az az embervilágban a tömegmozgásokon kívül az egyéni lángész, tetterő szülötte is.

Az ember csak kezdetleges szakában él a természettel békében, mint annak egyszerű része; művelődése folyamán — mely nem más, mint elszakadás a természettől — küzdés vele s végül kisebb-nagyobb győzelem fölötte — elválík tőle, mi tapasztalatilag látható, de nem magyarázható, ha a szellemet az ő teremtető erejével vagy bizonyítani vagy feltenni meg nem kísértjük.

Akár Mill-el csak siettető erőt tulajdonítsunk kiváló szellemeknek, akár újat teremtető: az érzéki tapasztalás által meg nem határozható tény előtt állunk.

Ismereteink mai stádiumában mindenesetre koraiak a magyarázati kísérletek, melyek a szellem, az akarat mint teremtető erő kiküszöbölésével, a mindenség látható erőinek játékából akarják megfejteni emberi alkotásainkat.

Érezte ezt Pulszky is, midőn az anyagi és szellemi világ megértésére két külön, egymásra vissza nem vezethető tudomány lehetőségét föltétlenül nem zárja ki, sőt egyenesen bevallja a tapasztalat elégtelenségét, midőn mondja: a tudományból nem lehet minden metafizikai eszmét kiküszöbölni, „mert metafizikai jellegűek mindig azon fogalmaink, melyek ismereteink mértékét túlhaladják, tehát mindazok, melyek mint legegyetemesebb alapvető általánosítások a tudomány élén szerepelnek, mint a közbenső feltételezések (hypo-



thesis) is, szükségképeni tökéletlenségük „mértvében“ (10. l. 7. §.).

Ha pedig Pulszky szerint is, minden tudomány jelenségek viszonyainak, illetőleg e viszonyok törvényeinek ismerete, úgy nagyobb jelenségcsoportok megismerésére tapasztalati úton képesek nem vagyunk, mert az azokat összekapcsoló hypothesisek már nem tapasztalatiak: annál kevésbbé lehet a jelenségek összességére nézve tudományról szó, mert az alapvető általánosítások is metafizikusok.

Nem ellentmondás-e ez? Nem volna-e helyesebb a pozitivistikus felfogásnak a megismerhetlent nemcsak a jelenségek mögött rejlő lényegre, hanem magukra a jelenségek nagyobb csoportjainak összefüggésére, még inkább azok egészére kiterjeszteni s kimondani egyenesen, hogy a világot tapasztalatilag csak darabjaiban, de nem egészében vagyunk képesek megismerni, amint mondja is, „hogy teljes egész tudomány, mely a világegyetem végtelen jelenségeit valóban felölelné és így valóban egységes volna, nem létezhet“. (9 l.)

Ezen tüneménycsoportok szaggatottságára alapított comte-ikus pozitivitás mellett azonban találkozzunk Pulszkynál oly Spencer felé hajló kijelentést is, hogy „a világegyetem nem az egymástól elkülönzött, össze nem függő tüneményszálak képét mutatja. Ellenkezőleg legbensőbb egyesülésüket és folytonos kapcsolatukat tapasztaljuk örökké minden parány visszatükrözötteti magában a világegyetem minden más részének mindenkori voltát, minden változás pedig egységes természet-törvény uralmát. Ennek feltevése azáltal lel igazolást, hogy a tünemények változatosságát elemezve, abban mind kevesbedő és egyszerűbb törvény alkalmazásának megannyi esetét szemléljük, hogy az erőket egymásra átváltoztathatónak, egymás egyenértékeikben nyilatkozóknak tapasztaljuk... A világegyetemnek megfelelőleg tehát kész tudomány is egységes.“

Igaz ugyan, hogy ily tudományt Pulszky csakis megközelíthetőnek tart, de elérhetőnek nem, (10. l. 7. §.),



a világegyetem egységének feltevését azonban mégis igazoltnak találja, mi azonban csak úgy lenne elfogadható, ha az egyes tüneménycsoportok kapcsolatát, melyekről Pulszky szerint csak metafizikus természetű feltevéseink vannak, tapasztalati úton bírónók magyarázni.

De talán legjobban mutatja Pulszky tapasztalati, pozitíviztikus álláspontjának elégtelenségét saját felfogása az eszményekről, mint a jog- és állambölcselet módszertani eszközeiről. Munkájának egyik legbecsebb részét képező, mély felfogáson és eredeti koncepción alapuló ezen szakaszai ugyanis mit mondanak az eszményekről, melyek több pozitivistánál oly nagy szerepet játszanak?

Először is bevallva, hogy sem tényadatok összeállításából eredő indukció nem elégséges a társadalmi jelenségek megfejtésére, mert azok szerfölött összetettek, sem a dedukció, mert deduktív tétel, melyből következtetni akarunk, más jelenségcsoportból csak ritkán áll rendelkezésünkre, ugyanazon jelenségcsoportra vonatkozó igazságok pedig rendszerint nem ölelik fel az egész csoportot, hanem csak annak egyes kis tereire vonatkoznak: azon szerinte is kétségtelen ténynél állapodik meg, hogy a társadalmi jelenségek emberi gondolkodás és cselekvésből származnak, minélfogva mindaz, ami az emberi felfogásra és vágyakra hatást gyakorol, módosítja az embervilág jelenségeit; mert az emberi tudat terjedése nemcsak tapasztalatunkat bővíti, hanem egyzersmind ösztönül szolgál a cselekvésre, sőt új törekvésekre és vágyakra, amelyeknek bonyodalmából eredő jelenségek megértése új ismeretekké alakul.

Itt tehát, ha az értelem és akarat egymásra hatásából keletkező jelenségeket megérteni akarjuk: össze kell hasonlítanunk az egyéni tulajdonok módosulásait és a társadalmi körülmények változásait; miben mértékül az emberi célokat használjuk, melyek ugyan tárgyilag véve okok folyamányai, de alanyilag nem keletkezcvn köz-



vetlen és külső kényszerből, őket teljesen magunktól függőnek tekintjük.

Így céljainkkal túlmegyünk a közvetlen valón s a célokban rejlő vágyaink megtestesülését képzelve, eszményeket alkotunk, melyek bennünket sarkalnak, hogy őket megvalósítsuk.

Az eszmények által alkotott eszmékkal, az igaznak, a szentnek, a szépnek képzetével birjuk csak az emberi társadalom számos jelenségét magyarázni, melyeket sem az indukció, sem a dedukció által meg nem fejthetünk.

Ezen felfogás ugyan az eszményeket is a külső körülményekre alapítja, mi részben helyes is; de elismeri, hogy a bennük rejlő képzetekkel az e képzetek által újra keltett vágyakkal a való átalakítására befolyunk.

Pour compléter les lois, il faut des volontés, mondta Comte bölcselkedése második szakában; Pulszky is nélkülözhetetlennek tartja e vágyakat, e törekvéseket, e célokat, pedig e vágyak tárgya mi? Egy képzelt, nem létező állapot; nemcsak a hiány érzetéből fakadnak azok, mint testi vágyaink, melyeknek tárgya nagyon is való és ismert. Vallási metafizikus képzeleteinkkel, melyek még inkább tárgyitalanok, mint a társadalmi eszményeink, s az őket támasztó erőkkkel egyenértékre még kevésbé visszavezethetők, mindezekkel együttvéve törjük át a valóság szoros okozati láncolatát, mert azoknál fogva újnak, a körülményekben nem indokoltnak adhatunk létet.

Pozitívisztikus úton nem elemezhető, a szoros egymásután törvényének alá nem vetett vágyaink, előre-törekvő koncepcióink és cselekvéseink vannak itt Pulszky által képzeleteink, cselekvésünk jelentékeny forrásaként elismerve s ezzel a dinamikus tömegmozgások mellett másnemű, mi úgy mondjuk szellemi mozgások, szellemi erőforrások is be vannak vezetve az embervilág rendszerébe.

Ha e vágyak, e törekvések szellemi erőforrást nem képeznének, az anyagnak végességét nem törhetnék át,



s csak oly változásokat indokolnának, melyek az anyag kimért végességének, amely vágyainkat, képzeiteinket indította, megfelelnek; holott valóságban általuk a természetivel, az anyagival teljesen ellentétes világot, az embervilágot látjuk támadni, az embervilágnak vallásban, művészetben, tudományban, az emberi közület erkölcsi, jogi, kormányzati intézményeiben oly sokféle, oly új meg új öntudatos alkotásai tárulnak fel előttünk, melyeket a pozitivizmusnak ma legalább még az ismeretlen országába kellene visszatolni s nem az emberinek felfogására elégtelen egymásután, ok és okozat kényszerű törvénye alá vonni.

Mihelyt elismerjük, hogy eszményeink a valóságban nem teljesült képzetek által irányozzák nem kis részben cselekvőségünket, a társadalom alkotásai pedig emberi cselekvőségünknek köszönik lételüket, elismertük, hogy a tapasztalaton túl levő, a képzeteket szülő, biologikus tényezőkkel nem egyenértékű erők is állnak előttünk az embervilágban.

A természeti világot többé-kevésbbé magyarázni bíró, az ok és okozat, vagy pozitivisztikusan szólva, egymásután törvényeire fektetett hypothesisek az embervilág szellemi jelenségeinek, társadalmi tünetényeinek magyarázatára legalább is időelőttiek.

Miért emelkedett ki az emberiség annyira a természet köréből? Az emberi történelem hőseinek, a lángésznek hatása, az élet nagy forduló pontjai, az erő-egyenérték elvével még nincsenek megoldva s Pulszky helyesen tette, hogy az eszményeket a jog- és állambölcselet módszeres eszközei közé felvette, bár véleményünk szerint nem következetesen; noha ő ezt ép oly kevésbé engedi meg, mint a rokon eszmét valló Foulliee (*La science sociale contemporaine*. 68. l.), aki az eszmény által véli pozitivisztikus alapon a társadalom organikus voltát és a szabadságot megmenteni s aki szerint „az eszmény, mihelyt az az emberi észben megfogant s emberi céllá vált, termékennyé, cselekvésben levő gondolattá, egyszerre értelmi okká s erővé lesz: elmondhatni



róla, hogy bennünk jó létre, hogy bennünk van léte és levése egyszerre“.

„Nem lehet egyszerre két urat szolgálni, a relatívot s az abszolútot“, mondja Littré. Ismeretet képzelni ott, ahol szorosan véve csak az ismeretlen van, ez az összeférhetetlenségnek nem egyeztetése, hanem egymás mellé állítása.“

Pulszky pozitivitását nemcsak munkájának tényleges eredményei teszik idealisztikussá; már módszertani álláspontján rés van nyitva a szerinte ismerhetlennel.

A comte-i, úgy mint a spenceri pozitívizmusnak közös vonása, hogy a pozitívnek világában a legexaktabb ismereteket fogadja csak el, vallási, spekulatív, hajlmaink tárgyaira nézve pedig mondhatnók szabad vásárt enged képzeletünk bármily kicsapongásának és így messzejövőbe tolja vissza a pozitívizmus ideálját; látni, hogy előre láthassunk (*voir pour prévoir*) s az ismeretlen tekintetében szabadon eresztett képzelet ép úgy irányozza tetteinket, ha nem jobban, mint a pozitívizmus nyújtotta tájékoztatás a megismerhető világ kényszerű összefüggéséről.

Ez ellentét: a megismerhető körében a legnagyobb exaktság, mondhatni szárazság, az ismeretlen körében a képzelem féktelensége, egyébiránt másként is mutatkozik a pozitivistáknál s Pulszkynál is.

Erkölcünket, jogérzetünket a mechanikus nyomás, az alkalmazkodás, szóval külső körülmények hatásának tulajdonítják, mi azonban nem gátolja Comte-ot, hogy a keresztény felebaráti szeretetnél messzebbmenő altruizmust, vagyis a csak másokért való élelét hirdesse s a magunkért élelét végkép elítélje; nem Littrét, hogy az emberi boldogság fokozatait először a szeretetben, azután az ismeretben s végül a legmagasabb fokán a szolgálatban lássa.

Amint nálunk Beöthy a végtelen észt, erőt és jóságot jósolja látnokilag az emberiségnek, azonképen Elliot György himnuszt zeng a legmagasabb morálról a Tyn-dall-okat, Huxley-ket magában foglaló pozitivistáknak



és pedig oly áhitatos akkordokban, aminőkhez csak a Kempis Tamásoknál voltunk szokva.

Pulszky eschatologikus fejtegetései, igaz, némileg kétkedők, vagy legalább tartózkodók, de amit sejtet, majdnem vonzóbb, mintha világos képben állítaná elénk. Az ellentét, melyet a pozitivizmusban részemről találok, mutatkozik Pulszkynál az irányban is, bár itt az ellentét csak látszólagos. Tapasztalatra alapított bölcelete ugyanis elég furcsán oly köntösben jelenik meg, melyet a legelvontabb idealizmus habozás nélkül ölthetne magára.

Nem szólok arról, amit az irány általános törvényei ellen vét, hiszen pozitivisták és metafizikusok közt a legnagyobb gondolkozók vétettek azok ellen; az irány művészet, nem tudomány. De hogy a tapasztalati bölcelet a legmetafizikusabb kifejezésre talált, ezt onnét magyarázhatjuk, mert a pozitivizmus a személyiséget háttérbe szorítja s törvényt, mechanikus történést, levést lát csak az embervilágban is; ezért kifejezésmódjában úgy beszél az embervilágról, mintha ott a hő, a hang, a világosság tűneményeihez hasonló processzusokkal volna dolgunk elvont személytelen módon, melyhez szokni kell annak, kinek más az eszejárása, ki a theologia személyesítő s a metafizika célokat, lényeket s más ily kategóriákat használó stádiumából még le nem lépett s el nem jutott a pozitivizmus tűneményeig, egymásmellettséger és egymásutánjaig, integrálódásai- és desintegrálódásaig.

Ha Pulszky módszere ily kifogásokra ad alkalmat, alaptana, az evolúció ellen, melyet Spencertől elfogad, nem kevesebb nehézséget gördít a kritika.

E tant Darwin elméletével hozzák kapcsolatba, de Spencer maga megmondja (Essays, III. köt. 78. l. Reason for dissenting from Comte), hogy a nagy német természetbuvár Baer tanai ébresztették benne annak gondolatát s a Darwin tana előtt megjelent dolgozataival bizonyítja is ezt; Baer azonban nem feltétlen evolucionista és Spencer sem birta egyelőre az evolúció elvét megalapítani.



Hogyan lesz az evolúció szerint kezdetben egynemű tömegből különmemű, mi okozza azt, hogy az egynemű különmeművé lesz; honnan jönnek ebbe az egyneműségbe az erők, melyek azt különmeművé teszik? Mert végül az az érv, hogy az egyneműnek fogalmából folyjon, hogy az állhatatlanabb, mint különmemű, a priori miképen állítható, tapasztalatilag miképen igazolható? De különösen, ha már elfogadjuk is, hogy az egynemű különmeműnek hozzájárulása nélkül önmaga által különmeművé lehet, sehogy sincs bizonyítva, hogy a különmeműek zürzavarából rendnek, oly szoros törvényszerű rendnek kelljen előállni, aminőt az egész mindenség mutat.

Mert azon magyarázat, hogy a különmemű részekből álló tömegekben, az egymáshoz hasonlók egyesülnek, végül arra az eredményre vezet, hogy a fejlődési törvény, egyszer kezdetben az egyneműt különmeművé teszi, másszor a különmeműt egyneművé; vagyis a fejlődés fogalmában ellentmondás rejlik. Két ellentétes erőt látunk benne dolgozni, melyeknél fogva a fejlődés létre nem jöhetne, mivel ha az egyneműeknek okvetlen különmeművé kell válni, akkor a különmeműekből kiváló egyneműeknek is újra különmeműségbe kell átmenni és semmikép sem lehet belátni, hogyan s miért kelljen végre ennek a folyamatnak az egyensúly állapotába jutni, hogyan semmisüljenek meg az erők, melyek megsemmisíthetetlenségét tartja Spencer a legfőbb, a legbizonyosabb ténynek.

Már is hosszúra nyult ismertetésemet és ellenvetéseimet magára a munka belső tartalmára kell irányoznom, nevezetesen arra, mennyire sikerült annak fenntebb ismertetett módszerével és evolucionális elvével az embervilág jogi és állami jelenségeit magyarázni?

Nem időzhetek hosszasan szerző kiinduló pontjánál, mely abból áll, hogy a legáltalánosabb jelenség az embervilágban az ember társas együttléte, hogy az az embernek már állati természetében gyökerezik, hogy a társas együttlét az állati világban is a szabály, a ma-



gános életmód a kivétel. Csakis annak megjegyzésére szorítokozom, hogy ily felfogás a szerző tapasztalatának nevezett módszerével nehezen hozható összhangba.

Magam is abban a meggyőződésben vagyok, hogy az egyéniségből nem lehet összerakni az államot és társadalmat, de egyúttal abban is, hogy a tapasztalati módszer ily kiinduló ponttal csak nem tapasztalati elemek becsúsztatása által bírja a társadalmi jelenségeket magyarázni.

Roppant merész ugrással lehet csak a szerves, az állati világról az emberire következtetni; a legfejlettebb állatoknál sokkal kisebb a társiasság, mint az alsóbbrendűeknél s amely állatoknál a társiasság nagyon kifejlődött, mint a hangyáknál és méheknél, ott az egyes egyedek sok tekintetben csak egy egyednek csonka részei (királynő, herék, dolgozó méhek) nem valóságos külön lények, az egyes méh majd csaknem olyan viszonyban áll a rajhoz, mint az egyes méh egyes része az egész méhez, mint a növényi, az állati test egyes sejtje az egész testhez, úgy hogy a valódi egyed a méheknél tulajdonkép a raj s nem az egyes méh, amint a növény-nél az egyed az egész növényben áll csak előttünk s szára, szirmai, him- és nőlevelei nem képeznek külön egyedeket; az a körülmény, hogy a növény virágrészei, leveli, szára egybe vannak rögzítve, a méheknél a herék, a dolgozó méhek, a királynő pedig nem, relevansnak nem tekinthető, hisz a spenceri felfogás a társas organizmus hasonló tulajdonságát a lényegre nézve szintén irrelevansnak jelenti ki, amint hogy a növényeknél maguknál is, p. o. a kétlakiaknál, kendernél, a komlónál hím és nő külön egyedeknél fordulnak elő.

Az embervilágnak nemi kapcsolat által való szorosabb összefűzöttsége, az állandóbb családi kapocs mily késő fejlődés eredménye; s mégis már ez előtt az ember mennyire fölötte áll a szorosan összefűzött társas életet élő állatnak.

Határozottan hibásnak tartom a társas, a közületi létnek már az ember állati természetében gyökerezteté-



sét, nemcsak azért, mert tapasztalat szerint mentől állatiasabb az ember, annál magánosabb életet él; nemcsak azért, mert az állatoknál is a társiaság hasonlíthatatlanul magasabb formáit találjuk az alsóbbrendűeknél, mint a magasabbaknál: hanem mert nem látom okozatilag feltüntetve a szükségességet, melynél fogva az embernek már állatiasságánál fogva szorosabb társas életet kelljen folytatni. Az emberi egyed és a faj fenntartása, ha az embervilágban csiraként az organikus világnál magasabb hatványt el nem ismerünk, ép úgy képzelhető a társiaság azon, alig annak nevezhető fokán, melyet az állati világban tapasztalunk, amint másrészt lehetetlen a társiaság, a közületi létnek fejlődését az ember állati természetével okozati összefüggésbe hozni.

Az tény, hogy az ember gazdálkodik, előbb alkot vallási, társadalmi fogalmakat, mintsem állandóbb nemi viszonyokat vagy ép családi kapcsolatot ismerne, pedig a nemi ösztön csak állatiasabb, mint a gazdálkodás, melyet az állatnál ösztönszerűleg is csak kivételképpen tapasztalunk: mindezek: megfejthetetlen jelenségek, ha az ember állati természetében keressük a társiaság alapját.

Nem mondhatom szerencsésnek a formulázást sem, melyet szerző a társadalom fogalmának ad.

Én abban látom szerző hibáját, hogy a társadalom elve, melynek magam is az érdeket tartom és az eszközök között, melyek által az érdekek eléretnek, nem tesz különbséget. Nem lehet ugyan az érdeket és annak eszközeit mindig teljesen különválasztani, sőt maga az érdekek eszköze is érdek tárgyává lesz, p. o. a születés és örökösödés eszközök a kasztok, a nemesi vagy polgári rendek fenntartására, de egyszersmind tárgyai is az érdekek, azzal a különbséggel, hogy a nemes, a patriatiussá fejlődött polgárság az örökösödést nem magáért, hanem azon javakért kívánja, amelyeket részére az örökösödési rendszer biztosít. Mindennek dacára lényeges a társadalmi szövődék tiszta átpillantathatására az érdek és eszköze, az érdek és megvalósítási formája



között a különbséget megtenni, mert különben oda-jutunk, ahova szerző, aki vérségi, szomszédsági, kizsákmányolási, gazdasági, egyházi társadalmakról úgy szól, mintha a társadalmak e különböző jelzői mögött, ha nem is tartalmukra, de a társadalomban való funkcionálásukra nézve nem is lenne különbség. Pedig hogy áll a viszony?

A kizsákmányolás, a földművelés, az ipar az érdek tartalmát, a vérség, szomszédság, a vallás, mint a társadalom jelzője, az eszközöket, a formákat jelentik, melyek által az érdek tartalma megóvatik, eléretik.

Az embernek érdekei szellemiek, anyagiak vagy vegyesek; mindezek érvényesíthetők szomszédsági, vérségi, erőszaki (szerzőnél kizsákmányolási), egyházi, jobban mondva vallási eszközökkel, szóval olyan eszközökkel, melyek esetleg mesterségesen rántatnak elő, vagy olyanokkal, ahol a cél, az érdek és annak eszköze, a társadalmi kapocs egynemű; az anyagi javak anyagi munkával, a szellemi javak szellemi munkával szereztetnek.

Pulszky mindezt nem veszi tekintetbe; lélektani módszerénél fogva csak azt látja, hogy a társadalom egyszer a kizsákmányolás, aztán a vallás, aztán a munkán alapul, dehogy e lélektani folyamat mögött a kizsákmányolási társadalomnak is van szellemi, erkölcsi, az egyházi társadalomnak is van gazdasági, vérségi érdeke, azt nem veszi kombinációba osztályozásánál.

Így lesz szerintem hibássá az osztályozás, melyben a történelmi társadalmakat bemutatja.

Különösen látszik ez, hogy csak egyet is említsek, az egyházi, jobban mondva a vallási társadalom felállításánál.

Nem bocsátkozom annak messzire vívó vitatásába, vajjon a kereszténységet lehet-e a kizsákmányoló római társadalom természetes eredményének feltüntetni; hibásnak kell tartanom a magyarázatot, mely szerint a középkori egyházat s annak társadalmi funkcionálását



parallelizálni lehetne a kizsákmányolási vagy az ipari társadalommal.

Nem azt akarom természetesen ezzel mondani, hogy vallás, ipar és kizsákmányolás különböznek, hisz ez nagyon is szembeszökő; hanem azt, hogy a vallást nem lehet oly társadalomalkotó alapnak tekinteni, mint az ember uralkodási, kizsákmányolási törekvését, földművelő vagy ipari munkáját.

Család, vallás, művészet, közgazdaság nem úgy állanak egymáshoz, mint, a pozitivisták által kedvelt analógiát használva, a növény- és állatvilágban egy családnak külön nemei, hanem mint az embervilág jelenségeiben külön családok, melyek együtt alkotják az emberiséget; sőt tovább lehet menni s a viszonyt úgy formulázni, hogy a vallás, a tudomány, a művészet, a közgazdaság, a család, az állam viszonya egymáshoz az, ami a természet országában a mechanikus, a vegyi, a szerves, azaz az ásvány-, a növény-, az állatvilágé.

A középkori társadalomban is az ipari (más szóval a munka) és a kizsákmányolási tényezőkön nyugodott a társadalom, amelyek fölött az egyház nemcsak uralkodott, hanem melyeknek maga is része volt, de amelyek mellett egyszersmind önálló és pedig nemcsak uralkodó, hanem különös szellemi javakat produkáló életet is élt.

Az egyház maga is részben harcias, részben földművelő és iparos volt s nem foglalt el olyan állást a Pulszky szerint alárendelt társadalmakban, melynél fogva az uralkodó társadalom az alsókat csak irányozza, érdekének aláveti; hanem együtt politizált, gazdálkodott, harcolt velük.

Bármennyire túlozzuk is a középkor egyháziasságát, az emberiség életét akkor is világi ügyek foglalták el s az egyház azokhoz, bármily hatalmat gyakorolt is fölöttük, nem állt abban a viszonyban, melyben a hódító társadalmak a meghódítottakhoz, a vérségi társadalom a rendihez, a földműves társadalom az iparihoz állottak.



A vallás vagy világi vonatkozástól ment szervezetet teremti önnön eszméje érdekében, — ami ugyan teljesen soha sem sikerül — az egyházat, vagy elvilágiasodva csak köpenyül szolgál a lényegben a vallástól különböző életérdekek fenntartására; Pulszky azonban nem így érti az egyházi társadalmat, mint uralkodót, az ő meghatározásai szerint az egyházi társadalomban a vallási életérdek teljesen lenyomja a többi életérdekeket s ez az, ami szerintem osztályozásában hamis.

Szerintem is nagy társadalmi tényező a vallás, de ha önálló életérdekként szerveződik, akkor csak közvetett hatású, ha pedig más életérdek takarója, akkor helytelen egyszerűen róla elnevezni az illető társadalmi szervezetet.

A vallás és külső alakja az egyház akár egyik, akár másik esetben a társadalomra nézve kapcsul, kötelékül szolgál és zavaros képzeteket támaszt, ha e kapocsszerű jelleget elfeledve, társadalomalkotó elvvé, főéletérdekké magasítjuk.

A vallás kezdetleges fajaiban is túlmegy az érdekláncolaton, melyben az embert a természettel és ember-társaival folytatott küzdelme szorítja, ezért lényegénél fogva ép oly kevésbé alkalmas valamely társadalom életelvévé válni, mint a hasontermészetű tudomány vagy művészet.

Vallással, művészettel, tudománnyal nem bír elbánni a szociologia; azokat lehet ugyan szintén társadalmi körnek tekinteni, de ezzel vajmi kevésbé van az összességre gyakorolt funkciójuk felderítve.

A vallás szentesíthet, fenntarthat, módosíthat, szétbonthat társadalmakat, lökést adhat keletkezésükre, ideált nyújthat, melyet a társadalmak a való világban keresztül vinni iparkodnak, de nem alkot társadalmakat, mert a vallás tartalma túlmegy a jelenségkörön, mely a társadalmat teszi és mely az embernek a természettel és egymással küzdelméből áll, míg a vallás valamely formában mindig e küzdelem közvetlen érdekén való túlemelkedést jelent.



Szerzőnk hatalmas érveléssel, a legtávolabbi civilizációk ellentmondó tényeinek megrostálásával iparkodik a nehézségeket elhárítani, melyek osztályozásánál különösen azon része ellen bizonyítanak, ahol az egyházi társadalmakat a theokrátiáktól megkülönböztetni s a többi (vérségi, ipari, hódítási) társadalmak mellé egy rangba sorozni akarja. Azt hisszük azonban, sikerült kimutatnunk, hogy érvelését csak úgy lehetne elfogadni, ha a különböző társadalmakat előbb két főcsoportra szakítaná s ezek egyikét a társadalom életérdekére, a másikat annak esetleges eszközeire alapítaná.

Nem hagyhatom említés nélkül azt sem, mennyire zavarólag hat frazeológiája, midőn egy-egy ország- vagy világrész társadalmáról akarva szólni, abban folyton társadalmakat említ oly módon, hogy ezen társadalmak egyike az uralkodó, a többiek alárendeltek, p. o. feltéve, hogy Magyarországon az uralkodó társadalom a földbirtokon alapszik, mellette alárendeltségi viszonyban lenne ipari, kereskedelmi, egyházi társadalom, holott a dolog úgy áll, hogy a társadalomban ilyen vagy olyan tagozatok, rendek, osztályok vannak, melyek egyike uralkodó, de vele szemben mások is megtartják bizonyos fokig erejüket, bár az uralomról lehanyagoltak. Ahelyett tehát, hogy egy társadalomban alárendelt társadalmakról szólnánk, annak tagosulásában, szerkezetében kell e volt vagy leendő társadalmak durványait felmutatni.

A munka egyik főhibájának tartom, hogy a társadalom elemeinek, szerkezete alaprajzának analízise helyett a történelmi generálizációkra fekteti a súlyt, hogy a társadalom boncolása előtt egyszerre lélektani öszsphaenomenológiáját akarja adni.

Hisz a társadalom egy tekintetben az egész emberiséget átöleli, mert a világrészek lakói gazdasági, szellemi szükségükre nézve kiegészítik egymást; e határozatlan társadalom mellett van p. o. a szűkebb, az európai, a még szűkebb az egyes államokon belüli, amelyben a hajdan uralkodott érdekek alárendelt osztályok,



testületek, rendek alakjában élnek tovább; e világ — e világrész — ez az államon belül levő társadalom, s megint ebben annak uralkodó és alárendelt osztályai, rendei szerzőnél közelebbi meghatározás nélkül társadalomnak neveztetnek, mi csak az exaktság rovására történhetik.

Pulszky lélektani, phaenomenologikus iránya egyik oka annak is, hogy az államot nem látja másban, mint az uralomra jutott társadalomban.

Szerinte az állam nem más, mint az öntudatra és külső hatalomra jutott társadalmi érdek, mely elég erős minden más érdeknek parancsolni; az állam a társadalom hatalmi szervezete.

Mercier de la Rivière már mondotta, hogy a legjobb államforma az, melyben a rossz kormányzással nem lehet nyerni, sőt mely azt, aki kormányoz, kényszeríti, hogy jól kormányozzon.<sup>1</sup>

E mondás ugyan az államot is az érdekre viszi vissza, de önkénytelenül elvezet oly koncepcióig, amelyben a jó kormányzás nem azon alapszik, hogy vele legtöbbet lehet nyerni, hanem azon, hogy bizonyos döntő érdekek kielégítve lévén, a kormányzás nem az érdekeltek érdekéből, hanem minden külön érdeknél magasabb, általánosabb eszméből történik.

Az örökletes monarchia, az örökletes patríciatus, de főleg a képviselő és a független bírói kar intézményei annak a stádiumnak jelzői, midőn a külön érdekek fölött álló közület eszméje a társadalom érdekellentétéivel szemben legalább részben diadalra jut.

Szerzőnek velem szemben az esetek legnagyobb részében igaza lesz, hogy az állam csak az uralkodó társadalom visszfénye, hatalmi eszköze; a társadalom folyton nyomja az államot s az állam mint a társadalom fölött uralkodó sokkal ritkább jelenség a történelemben, mint ellenkezője; mondhatni csak az új korban

<sup>1</sup> De l'ordre essentiel et naturel des sociétés politiques. XIX. fejt.



fordul elő s épen az államnak és társadalomnak ez örökös libegése teszi oly nehézé viszonyuk meghatározását.

De ha visszatekintünk a 18. század fölvilágosodott kormányaira, a társadalomtól független királyságok közigazgatási, bírói alkotásaira, ha vesszük a képviseleti intézményeket, a társadalom érdekáramlatai által meg nem magyarázható jelenségekkel van dolgunk.

A képviseleti alkotmány teljesen érthetetlen, ha az állam nem más, mint a társadalom uralkodó érdekének szervezete, akkor nem a választóktól jogilag független képviselet, hanem utasítások, imperatív mandátumok által megkötött követi rendszer lenne a helyes.

Még kevésbbé lenne eltűrhető a királyság, a képviseleti köztársaság több más intézménye.

Elfogadom, hogy az állam oly értelemben, aminőben szerzővel szemben felfogom, inkább irány, mint megvalósult cél; de az ismét bizonyos, hogy azon társadalom fölé emeltség, mely a királyságot, a képviseleti kormányzat alapintézményeit jellemzi, csak e törekvésből, ez irányból vezethető le s nem az uralkodó osztályok jól felfogott érdekéből.

Anélkül, hogy metafizikus, Pulszky álláspontján értéktelen eszmékhez, aminő p. o. a tökéletes ember eszméje, folyamodjam, magából Pulszky álláspontjából folyik hogy az állam a kormányzottakkal szemben hatalom, sőt a kormányzók és kormányzottak számarányát tekintve, kevesek kezébe letett hatalom a nagy többség fölött, bármennyire eredjen is a társadalomból. Mihelyt az állam hatalmi szervezete csak valamelyest külön bír létezni a társadalomtól önálló kormányban, képviseletben, közigazgatási, bírói és katonai közegekben, olyan, a társadalomtól izolált szigetek támadnak, ahonnt a társadalom érdekével mindenben össze nem egyeztethető, annál magasabb törekvések is érvényesülhetnek; az állam a társadalommal való összefüggése dacára, mint új erőközpont érvényesül annak ellenében; a hatalomnak a kormányzók kezében való összpontosítása által rés nyitattik nemcsak arra, hogy a kormány-



zók hatalmukat a maguk vagy az uralkodó osztályok javára érvényesítsék, hanem arra is, hogy azt legeggyetemesebb emberi és nemzeti tekintetek szerint használják a társadalom uralkodó osztályai ellenére.

A konszolidált társadalmi hatalom azáltal, hogy a társadalomtól külön is kell szervezve lenni, önálló életművezetté válik, mely a kormányzói lángésznek, az erkölcsi eszmékkel eltelt emberi kebelnek módot nyújt, hogy a társadalom időleges és részleges érdekei mellett ellenerőit kifejtse.

Utóbbi lehetőségén alapszik a képviseleti rendszer, Pulszky koncepciója, mely az államot csak a társadalom hatalmi szervezetének fogja fel, nem tudom, hogy bírja azt kimagyarázni, hogy bírja a képviseleti eszmét megmenteni; azt pedig nem hihetem, hogy annak nagy fölényét az ó- és középkori társadalmias államszervezetek vagy a mai radikálisok tiszta demokráciája fölött el ne ismerné.

Erre a jól felfogott érdek, a legidealisztikusabban gondolt utilitarizmus nem adhat magyarázatot; itt ahhoz a pozitivisták szerint hosszas alkalmazkodás útján támadó öntelen érzéshez kell folyamodni, mely azonban hatékonyra csak a társadalomnak parancsolni tudó államban lehet.

Szóval az állam, még ha a társadalom egoisztikus és altruisztikus hajlami reflexének fogjuk is fel azáltal, hogy külön hatalmi szervezete van, a társadalom mellett mint teljesen önálló erőforrás működik.

Állam és társadalomnak ugyanazok lehetnek az elemei, de mihelyst képviseleti intézmények megbírnak alakulni a közületben, ez intézmények már oly összetételek, melyek más erőt fejtenek ki, mint a más összetételű társadalmi képződmények.

Végül Pulszky az érdekek különböző fajait nem elemezi, egyáltalán az érdek fogalmát teljesen magától értetődőnek látszik tekinteni, pedig mennyire bonyolult fogalom az.

Vágyaink, törekvésünk tárgya ugyanis vagy



olyasmi lehet, amit csak egyénileg lehet birni, vagy olyasmi, ami ilyen egyéni birtoklásra egyáltalán nem alkalmas, az elsőre a külső javak, a másodikra a szellemi javak nyujtanak példát.

Ahol most már az emberi érdek egyéni birtoklást meg nem engedő viszonyra vonatkozik, aminő például valamely nemzeti eszmének érvényre jutása, ott az állam, midőn ennek szolgálatába lép, még ha a társadalom egyszerű reflexének vétetik is, mennyire másként fog hatni, mint ahol vagyonmegosztás, a különböző termelési ágak, vagy ahol a vérségi és hivatási elvek fölénye körül folyik a társadalmi érdekharc.

Csak kételyeket akartam kifejezni Pulszky álláspontjával szemben s távol áll tőlem a hit, hogy azt futólagos ellenvetéseimmal lerontottam volna; általános elvekre alapított munkáknak egyedül helyes bírálata tulajdonkép az, mely más munkában az ellenkező elvet viszi keresztül; ezért tettem ellenvetéseimet is nem a saját, hanem a szerző álláspontja alapján.

Amíg az állam és társadalom koncepciója a fentebbiek szerint szerzőnél, mondhatnám kézzelfoghatónak tűnik fel első látszatra, mi ugyan helyessége mellett ép oly kevésbé beszél, aminthogy a természeti világnak a kézzelfoghatóság alapján adott magyarázatait a természettudomány igen gyakran ledönti; addig a jog fogalma már sokkal kevésbé lesz akár közfelfogásra, akár a tudományra megnyugtató.

A jog tárgyilag a társadalmi együttlét feltételeinek összegként határoztatik meg a közösségi és egyéni cselekvőség tekintetében, a főelv pedig, melyből meghatározhatjuk mindenkor, mi jogi és mi nem jogi, nemcsak az egyéni és közösségi hasznot foglalja magában, hanem azon, a hosszas társadalmi életben keletkező fegyelmezetség szülte önzéstelen érzést is, mely az embereket a közösség javára működni hajlandóvá teszi.

A legtökéletesebb jog az, mely mellett a legnagyobb egyéni cselekvőség a legkisebb állami cselekvőség árán érvényesíthető.



Szerző e koncepciója szerint a jog arra való, hogy a társadalmi életet fenntartsa, a társadalmi együttlét pedig van: miért? Szerinte nem tartozik reánk; a társas együttlét kényszerű állapot az emberre, az embervilág tömegmozgásainak eredménye, mely az embert mindig egyre inkább társiassá s önzetlenebbé teszi, szóval maga a jog is, mint a társadalom, melynek fenntartására szolgál, ténynek veendő.

Tény előtt a társadalom szükségességének ténye előtt kell tehát meghajolnunk a pozitivista jogbólcelet szerint.

Ezen felfogáshoz viszonyítva azonban, önkényesnek tetszhetik a legtökéletesebb jognak az a meghatározása, mely szerint azt abban kell keresni: lehet-e a legnagyobb egyéni cselekvőséget a legkisebb állami cselekvőség árán érvényesíteni.

Ugyanis mi alapon lehet az egyéniségnek a társadalomban ilyen érvényesülését követelni? Azon-e, mert az egyénben az érvényesülésre megvan e vágy, e törekvés? De e vágygal nem lehet-e ép úgy szembe állítani Hobbes vágyát a béke után, a szocialisták vágyát mindenkinék egyenlő tisztességes anyagi ellátása után.

Szerző szerint továbbá a jog főelve csak alaki, a megismerést lehetségesítő lehet, de a legtökéletesebb jognál az eszmények segélyével már nemcsak alaki, hanem anyagi elem is vegyítettetik bele a jogeszmébe, mert a jog, mint a mentől nagyobb egyéni cselekvőség lehetősége, a legkisebb állami cselekvőség árán, egyrészt gazdasági elvet foglal magában, másrészt pedig mint értékmeghatározást tartalmazó nemcsak ismervül szolgál arra, hogy valamely viszonyt joginak felismerhesünk, hanem a jog okát és célját is.

Ha ismét tekintetbe vesszük, hogy Pulszky alapjában helyesli a Spencer-féle jogi főelvet, mely szerint az nemcsak az egyéni és közösségi hasznon, hanem azon önzetlen érzésen alapszik, mely az embert a közösség javára működni hajlandóvá teszi, ugyancsak kétkedővé leszünk úgy a jog és morál határai, mint arra nézve,



hogy az egyéniség érvényesülése legyen a legtökéletesebb jog irányelve.

Az egyéniséget ugyanis fel lehet fogni tapasztalatilag, mint minden emberi egyed különös tulajdonságainak egészét s azok érvényesülését; ezáltal azonban az önzetlen, altruisztikus hajlamokkal épen ellenkező hátrányokat teremtünk, melyeket ha a hosszas társadalmi együttélés lecsiszolt, lecsiszolta az egyéniség különbségeit is, mint amelyek csak külső körülmények eredményei s nem az emberi szellemnek a külső, reá nézve ellenséges világgal folytatott önálló erőnyilvánulásai. Szóval ha az egyéniséget tapasztalatilag fogom fel, azt a társadalmi fegyelmezettség által előbb-utóbb megsemmisülőnek kell gondolnom.

Igaz, gondolható az egyéniség ugyis, mint az általános embernek legelevenebb öntudatra jutása az egyes természetes emberben, az embernek újat kezdeni, teremteni bíró tehetsége, mellyel nemcsak különösségét dokumentálja, hanem a szellem általános lényegét új, változatos formában fejezi ki; ily koncepciót azonban, mint metafizikust, el fog vetni a tapasztalati pozitivizmus, mert szerinte az emberi, a nemzeti szellem, mint nem az egyesek szelleméből levont általánosítás, merő metafizikus entitas, melynek önálló ereje nincs.

Azzal a felfogással, mely a társadalmat tömegmozgások lassú alkalmazkodás útján keletkező eredményének tekinti, mely az egyéniségnek e mozgásokban teremtő erőt nem tulajdonít, mert hisz jogát, erkölcsét, vallását a környezetből eredezteti s az okozati egymásután kényszerű törvénye alatt állónak mondja, inkább a társiasság mentől nagyobb kifejlődését, az egyéniséget legyőző altruisztikus irányt több joggal lehetne a legtökéletesebb jog vezérelvévé tenni, mint a legnagyobb egyéni cselekvőségét; nekem e részben szerzőnél következetesebbnek látszik Comte, amint következetesebb Spencer azon kérdésre nézve, mennyire szabad az államnak a társadalom ügyeibe beavatkozni s nem válik-e majdan feleslegessé az állam?



Nem mintha Pulszky eredményét az egyéni cselekvőség lehető legnagyobb mérvére, mint a jog főelvére nézve rosszalnám, tettem meg ellenvetéseimet, azok csak azt akarták feltüntetni, hogy ez elv nem talál tanai egészéhez. Ép így helyeslem Spencer adminisztratív nihilizmusával szemben, amint Huxley szellemes polemiájában Spencer álláspontját elkeresztelte, a józanságot, mellyel Pulszky az állami beavatkozás szükségét vitatja s az állam fölöslegessé válását nem osztja.

De megint nem következetesebb-e a tan, mely a társadalomban találja kizárólag az embervilág teremtő erőit, s az államot a társadalom karhatalmánk ismeri csak el, amint a középkor az egyháznak tekintette; ha ebből folyólag a társadalom önereje által akar mindent intéztetni; ha a szellem teremtő erejét tagadva, a millió egyének okozati összefüggésében, ösztönében inkább bízik, mint az öntudatos alakítás sikerében az állam, vagyis kevésszámú kormányzók részéről.

Vagy ha az alkalmazkodás idézte elő az emberi társadalmat — mert a cél, mint immanens, mint a világban rejlő, a pozitivisták szemében metafizikus képzet csak — s tudta azt mai állapotáig vinni, valósággal nem kell hozzá nagy képzelőtehetség, hogy ez alkalmazkodás minden külső kényszerhatalmat is feleslegessé tegyen.

E kételyek, ez ellentmondások szerző koncepciójában onnan erednek, hogy az egyéniség nincs mivolta szerint meghatározva, értékében, jelentőségében megmérve s Deus ex machinaként tűnik fel a tanban, mely a társas együttlétet veszi kiinduló pontjául. Nem azt akarom ezzel mondani, hogy szerzőnek a társadalom és egyén viszonyát okvetlen konstruálni kellett volna, de a társas együttlét ténye mellett az egyén létezésének tényét erősebben ki kellett volna emelni.

A szociológia azzal az igénnyel lép fel, hogy egy gyúponthoz birja egyesíteni az embervilág tünemény-szárait, hogy ki birja számítani gazdasági, vallási, állami életjelenségeinek egymásra hatását. Bár ez igényt szerénytelennek tartom egyelőre, másrészt azt



az elszigetelést, amely Pulszky jogfogalmában előttünk áll, a másik szertelenségnek kell tekintenem; a jog fajlagos mivoltát lehetetlen érthetővé tenni, ha a viszonyok visszfényét nem engedjük reá vetődni, melyeknek szabályozására vonatkozik. Mennyiben határozzák meg e jogot a gazdasági, a vallási, az erkölcsi viszonyok szülte fogalmak, nézetem szerint nem szabad a jogfogalom meghatározásánál mellőzni, mert különben értéktelen általánosságokat nyerünk, melyekről nem lehet az egyes igazságokra átugorni.

Pulszkynál a társadalom, a jog fogalmánál az axiomata mediák hiányzanak s alaptanai oly magasságban úsznak, hol koncepciójuk helyességét elfogadva is, értékük megközelíthetetlen.

Csak mellékesen érintettem — a munka sok más részletére egyáltalán nem terjeszkedhettem ki — egyik különösen érdekes, a történelmi társadalmakról szóló fejezetét; tulajdonkép a történelem bölcséletét kapjuk itt dióhéjba szorítva, melyet lehetetlen, hogy mint a magyar irodalom asztalán rendkívüli csemegét, az élvezni kívánók különös figyelmébe ne ajánljak.

A történet bölcsélet problémája rég foglalkoztatja az elméket. Flint „The philosophy of hist. in Europe” 1874. és Rocholl „Die Philosophie der Geschichte” 1878. már irodalomtörténetét is megírták, de ami másoknak nagyobb méretű munkákban nem sikerült, Pulszkynál is a 60 oldalon, melyet annak szentel, kísérlet marad. melyet azonban nemcsak időrendi elsőségéért, hanem mélységeért is említeni fognak ez eszmekör történetében.

Nem tekintve a nehézségeket, melyek a tőlünk távolabb levő ázsiai, régi amerikai polgárosodások mi-benlétének és fejlődésének tényleges adataira nézve fennforognak, a mai vad népek állapotáról való ismereteink hiányosságát s megbízhatatlanságát, melyet elképzelhetünk, ha a rólunk, magyarokról, európaiak által adott leírásokat olvassuk: maga az alap kiinduló pont Pulszkynál, hogy a szellemvilágban is egyedül az okozati törvény fonálán mehetünk biztosan végig, vagy



hiányossá vagy erőltetetté teszi az emberiség életfolyásának képét, küzdelmeinek velejét.

Magam legtávolabb állok attól a felfogástól, mely az emberiség életét merő esetlegek, kiszámíthatatlan jelenségek halmazának tekintí; de elhibázottnak tartom a kísérletet az embervilág történelmének velejét a szellem sajátságos jellegének számításba vétele nélkül megfejteni akarni.

Igen, az embervilág, a szellem is törvények szerint halad, de az ember a szoros okozati kényszer, a természettörvény nyomása mellett szelleme, tudása által menekülhet a közvetlen kényszer alól, valamint akarata által ellenszegülhet akár szelleme, akár a külvilág törvényeinek.

Az ember fellázadhat önnön lényegének törvénye ellen, az akarat ideig-óráig áttöri a külvilág okozati láncát is, másrészt meg sietteti annak menetét az ész teremtmő ereje, az akarat erője által.

Az ember tudásával, képzelő tehetségével, kezdeményező erejével, szabadsága, nem önkénye ezen tanújeleivel, a törvényszerűségnek ép oly bizonyos, de nem egynemű és hasonlíthatatlanul nehezebben felderíthető jelenség sorát nyújtja, mint aminők a külvilág tüneményei.

A szellem e sajátságos törvényszerűsége nincs meg Pulszkynál, helyette e természeti világban uralkodó állítatik a szellemre nézve is mint ilyen oda.

Mint eddigi ellenvetéseimből látszik, szerzőnek sem módszerét, sem alapelveit nem bírom elfogadni s ha fejtegetéseinek igen sok eredményét elfogadom is, nem bírom belátni, hogy az általa választott úton lehetne azokhoz eljutni.

Mindez azonban nem akadályozhat abban, hogy munkája nagy becsét el ne ismerjem, hogy azt ne csak fényes részleteiért, nagy tanultságáért, mély gondolkodásának minden lapján elszórt, ha szerintem kellőleg föl nem is fűzött gyöngyeiért, hanem mint egészet, mint összkoncepciót is a legmagasabbra ne tartsam.



Az embervilágban felfogásom szerint is hatnak a dinamikus erők, bár nemcsak azok, a gondolatfolyam tehát, mely a láncolatukat felderíteni, az embervilágot ez oldaláról megvilágítani törekszik, teljesen jogosult s kifogásom ellene csak abból áll, hogy kizárólagos akar lenni.

E gondolatfolyam mindenesetre közelebb ér a valóhoz, mint az, melyhez a jog- és állambölcseletben eddig a magyar gondolkodás szoktatva volt; az alanyi észlegesség bölcselete üres, az életben vagy haszontalan, vagy egyenesen káros képzetekre vezetett, míg Pulszky bölcselete mindenek fölött egészséges, használható s egyúttal fennkölt, ha saját szempontjából nem is következetes s nem is elégséges magyarázatát adja az embervilágnak, mint gyakorlati iránytű pedig éppen hasonlíthatatlanul fölötte áll a nálunk divatos jogbölcseletkedésnek.

Amint Taine-ből többet tanulhat az idealista is a francia forradalom lényegére nézve, mint Lamartine-ből, azonképen tudom én Pulszky jogbölcseletét a Kant és Ahrens nyomán készülteknek magasan feléje helyezni.

De Pulszky műve annyiban is nagy jelentőségű és eddig kidolgozott tárgyának szerényebb mérete dacára is annyiban felülmulja a külföldi pozitivisták állambölcseleti termékeit, hogy pozitivisztikus álláspontja mellett teljesen uralkodik az ellenkező állambölcseleti irány fölött, a tételes jog- és államviszonyokban úgy otthon van, amint azt a nagy pozitivista rendszerek egyikében sem találjuk.

Még egyszer ki kell emelnem, hogy Pulszky műve valóban öröndetes eseménye irodalmunknak s ha szerző második kiadásában vagy annak további folytatásában irányára is némi gondot fordítva, bocsátja közénk, belső értékének hatása is nagyobb leend.

Aki úgy tud néhány szóval jellemezni, oly érzéssel és aesthetikus érzékkel tudja a történelem nagy fordulópontjait, a társadalmi küzdelmek rugóit kidomborítani,



az kis gonddal műve egészét is élvezhetőbbé tudná tenni.

Nem értem végül, hogyan tudta szerző Eötvöst dogmatörténeti aperçuiben mellőzni, vele szemben állást nem foglalni. Nem bírok tekintetet képzelni, mely magyar író felmentsen a kötelesség alól, ha még oly ellentétes álláspontú is, hogy Eötvössel, midőn az állambölcselet alapkérdéseit tárgyalja, számot ne vessen. Eötvös államkonceptiója a németek és franciákon kívül már az angolok (Woolsey, *The political science* 2 köt.) és olaszok (Telesio, *Manna Diritto ammin.-jának* kiadásában, Palma Corso di diritto costituz.) megbeszélésének is tárgyát képezi, annál inkább várhatna a magyar olvasó felőle méltatást magyar állambölcsestől.

---



## Egyéni szabadság és parlamentarizmus Angliában.\*

Az angol alkotmány évszázados történeti fejlődés gyümölcse lévén, az angol szuverenitás, amennyiben korlátolva van s ezáltal az alattvalók szabadságát elismeri az állameszmének darabonként öntudatra jutott, nem egyetemes, elvont felfogásából folyó kinyomatát viseli magán.

Az angol alattvaló szabadsága, vagy — az írott alkotmányok nyelvezetét használva — az angol alapjogok is, ebből folyólag nem a jogbölcsélet-teremtette abszolút jogok, és meglehetősen csekély számúak a jogbölcséleti alapon létrejött többi európai alkotmányokéihoz viszonyítva.

Az alattvalók szabadságai az államéletnek egymásután keletkező szükségleteiből eredve, szorosan meghatározott terjedelműek és tételes alakúak, melyeknél az elv s annak megvalósítási módozatai egyszerre határozottak meg, s amint történelmileg bizonyos tételes formában keletkeztek, épúgy fejlődésképesek, változtathatók, módosíthatók.

Másfelől a józan felfogásból kiindulva, hogy a szuverén hatalom korlátozása úgyis csak önkorlátozás, az angol nemzet megelégedett a legszükségesebb alapjogok kiemelésével s a többi lényeges jogoknak meghatározását a szuverén hatalomra bízta. Oly jogokat, melyek, mint a francia emberjogok, elidegeníthetetlenek és el-

---

\* Levelező tagsági székhogaló értekezés, mint az *Értekezések a társadalmi tudományok köréből* c. sorozat IX. köt., 8. füzet (1888.).



évülhetetlenek lennének, az állam előtt léteztek volna, nem ismer el sem az angol alkotmány, sem az angol jogi elmélet. A francia emberjogok az egyénből, az állam ellen vannak levezetve s az államon kívül, a fölött állóknak gondolva. Egészen másképp van ez az angoloknál. Még Blackstone is, ki pedig a múlt századi jogbölcselet hatása alatt ír, azt mondja az angol szabadságokról, hogy bár egykorúak az angol állammal, alá vannak vetve az ingadozás és változásnak, mert megállapításuk mégis csak emberi. A gondolat, hogy vannak jogok, melyek felette állanak az állam szuverénitásának, idegen az angol jogi eszmekörben. Az angol csak a közületben ismeri el az egyén alapjogait, mivel azokat nem az egyénből, hanem a közületből s a nemzet közgyőződéséből származtatja.

Az angol alapjogok rendszere, amint történeti fejlődésében előttünk áll, azon meggyőződés kifolyása látszik lenni, hogy jogok és alapjogok között oly lényeges különbséget tenni, aminőt a reflektív jogbölcselet s a nyomán indult alkotmányok tettek, egészen hibás, mert az alapjogok még oly pontos és messzemenő körülírása mellett is marad elég tér a szuverénitásnak, ha helyes intézményekből kifejlő nemzeti szellem nem akadályozza, zsarnokivá lenni a közönséges jogoknak oktatlan, az állameszmével ellentétes rendezése által.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Patterson (Comment. on the liberty of the subject. I. köt. 87—89. l.) a közönséges angol észjárás tolmácsa, midőn bizonyos főelvek összességének alkotmányos jogként való elkülönítése ellen nyilatkozva mondja, hogy ez „nagyon bizonytalan megkülönböztetés, mert a szabadság nemcsak a főelveken, hanem a jog egyéb részein ép úgy nyugszik“. „Az alkotmányos jog és egyéb jog közt nincs lényeges, hanem csak fokozati különbség“. Ugyanilyen szellemen szól Dicey (Introd. Lect. on the law of the Const. 220. l.) „Nálunk a személyes szabadság nem valami különös kiváltság, hanem az ország közönséges, a bíróságok kiszolgáltatta törvényeinek folyománya.“ — Csakugyan az angol írók nagy része az angol alkotmányjogot, a közigazgatási, a magán, a büntető joggal tárgyalja, és pedig nem csak az angol jogtudomány technikai fejletlenségénél fogva, hanem a szuverénitás azon koncepciója miatt, melynek kifejtése a következők feladata.



Az alapjogok elvont kijelentése továbbá igen sok alkotmányos viszály magvát rejti magában; Anglia az ő történelmi nyomatékú, tételes jellegű alapjogaival a viszályok ily okát kikerülte.

De ami legfőbb, ezen alapjogok általában, külön felsorolva nincsenek, hanem vagy az államélet alattomban értetődő vezérelveinek tekintetnek s csak mint a tudománynak a törvényekből levont következtetései fordulnak elő, vagy amennyiben tételesen formulázva vannak, meghatározott intézmények (büntető jog, bírói szervezet, peres eljárás, börtönrendszer, rendőri szervezet) részeiként jelentkeznek. Jól mondja Sheldon Amos (*Science of politics* 175. l.), hogy az angol az ő elidegeníthetetlen jogait és kiváltságait a 13 északamerikai gyarmat írott alkotmányaiban fogja először rendszeresen megírva olvashatni, melyekről azonban az okiratokat (*title deeds*) Angliában csak az intézmények útján hallgatag kifejezve vagy levéltárakban elszórva s elavult bírósági jegyzőkönyvekben fogja találni.

Az angol Magna Charta, annak különböző megerősítései a századok folyamában, az I. Károly idejébeli kérvény a nemzeti szabadságok (*Petition of rights*) tárgyában, a II. Károly korabeli törvény az elfogatási jog körülírására nézve, — Vilmos és Mária törvényei az alattvaló jogai és szabadságairól (*Bill of rights*) s a trónörökösödésről, valamint ennek további módoszatairól (*Act of settlement*) mind az államélet egyes konkrét sérelmeit orvosolva mondanak ki bizonyos, e sérelmek orvoslására szükséges elveket s állítanak fel részletes szabályokat.

Blackstonének (*Comm. on the laws of England* 4. edit, Kerr. I. köt. 100. l.) felsorolása, hogy az angol alattvalók alapjogai három fő- vagy ősjogra vezethetők vissza, úgymint a személyes biztosság, a személyes szabadság és a magántulajdon jogára, az akkori (1765.) francia jogbölcselet általánosító irányának követéséből ered; Blackstone Montesquieu tanait vette át s azokkal



igyekezett az angol jog tömkelegébe világosságot árasztani.<sup>2</sup>

Ez alapjogok, melyeket angol származás jogának (birth right of the people of England) szoktak mondani, angol felfogás szerint a közönséges jog nevezete alatt fennmaradt s az angol-szász s más szokásokból alakult nem írott jogon alapulnak, a későbbi törvényhozás csak tanúságot tesz róluk, de nem teremti.

Ez a láthatatlan, a szervezett államhatalom által hitelesen föl nem jegyzett, csak a közmeggyőződésben, bírói gyakorlatban, a régi jogászok: Glanvilla, Bracton, Fleta, Littleton jogkönyveiben Verbőczy módjára tovább élő közönséges jog (Common law) az, melyen az angol nép alapjogai nyugszanak, mi egy újabb lényeges különbséget alkot az európai alkotmányok alapjogaihoz viszonyítva.<sup>3</sup>

Ez az angol közönséges jog, melynek eredete, lord Hale szerint, ép oly kikutathatatlan, mint a Nilusé, és amely Bentham szerint épen merő költemény s amelyről, mint létezőről szólni, csalásnál nem egyéb, egy gazdaságilag kevésbé fejlett, de szabad társadalom joga, s mint ilyen, jelességei dacára nem egy irányban kegyetlen, a történelem folyamában különböző intézmények általi fenntartás és biztosításra, mi több, a társadalom fejlődésével, szerkezetének bonyolultával átalakítás vagy változtatásra szorúl. Ezen a közönséges jogon alapult a rabszolgaság, a matrózprézelés, a haditengerészet legénységének mondhatni kötéllel fogása. A közönséges jog zárta ki az egyházból kiközösítetteket a polgári közösségből is, ez nem engedte, hogy a vádlott maga mellé védőt vegyen a bűnvádi végtárgyaláson.

<sup>2</sup> L. De Lolme, *The Constit. of England*, edit. 1821. 94. I. „Az angol jogtudósok szerint az egyéni szabadság először a tulajdon jogából áll, melynél fogva a szerencse adományait vagy saját szorgalma gyümölcseit valaki élvezheti; másodsor a személyes biztonság jogából; harmadszor a helyváltoztatási szabadságból.”

<sup>3</sup> L. Austin *Lect. on juris pr.* 2. köt. 550—567. Paterson, *Liberty of the subject* I. k. 130—139. I.



Az egyszerű szerkezetű társadalmak egyoldalról nézve több szabadságot engednek tagjaiknak, mint az előhaladottak, azért utóbbiakban természetes a vágy az elsőeknek akár történelmi hagyomány útján fenntartott, akár utópisztikus szabadsága után. Így az angol történetet némelyek a parlament harcának nevezik a közönséges jog ellen, s a parlamenti törvényhozást, amennyiben e régi jogot hatályától megfosztja: bitorlásnak, az angol közönséges jog ugyanis a nép közvetlen jogszokásaiból eredettnek, míg a parlament csak a nép átruházott hatalmát gyakorlónak tekintetik. Pedig a közönséges jog nem egy tételének megszüntetése, p. o. a fentebb említetteknek, vagy annak, hogy a király és tanácsosai határozott ok megjelölése nélkül fogathatnak el, ha az okok felfedezése által a kormánytitkoknak kellene nyilvánosságra jutni, nem volt rosszabbítás, hanem javítás.

Az angol alapjogoknak a közönséges jogra visszavezetése által gondolták azokat a mindenható parlament ellen is megvédelmezhetni, s forrásuk által azt kifejezni, hogy Anglia nem akarja magát egyedül az emberi ész mesterkedésére bízni, hanem az élet önként ható tényezőinek hatalmára támaszkodik.

Azon eszmekörben, mely az angol alapjogokat a közönséges jogra vezeti vissza, végső láncszemként látjuk a tételt felállítva, hogy vannak a közönséges jognak bizonyos, a Magna chartában, az angol alattvalók jogait és szabadságait meghatározó 1688-iki, valamint a Habeas Corpus törvényben egyenesen feljegyzett, és más fel nem jegyzett, de nem kevésbé fontos szabályai, melyeket a parlament sem sérthet meg. Az angol szabadság jellemző tulajdonsága, mondja Blackstone (Comment. I. 51. l.), hogy a közönséges jogszokásokon alapúl, mely szokás bizonyosságot tesz arról, hogy az a nép önkéntes hozzájárulásával keletkezett, következésképen azt a hatalmát a néptől nyert parlamentnek szentül és sértetlenül meg kell tartania. Sir Edward Coke, Anglia nagytekintélyű jogásza és I. Jakab király állhatatos lelkű lord főbírája pedig akként határozta meg a közön-



séges jog erejét, hogy az: „korlátját képezi a parlamenti végzeményeknek s semmissé teszi azokat, ha az általános jogelvek és az ész ellen vétének.”<sup>4</sup>

Azonban az angol közönséges jognak az írott, a király és parlament-teremtette jog (statute law) fölötti e fölénye, ámbár azt a bírósági gyakorlat is több ízben érvényesíteni iparkodott, semmiképen sem egyeztethető össze a másik alkotmányos dogmával, hogy a szuverén hatalom, t. i. a király a parlamentben mindent tehet, csak a leányból nem csinálhat fiút.

Az angol szuverén hatalom mindenhatóságának dogmája, amint a közönséges jog elsőbbségét a parlamenti jog fölött megsemmisíti, épúgy kizárja, hogy európai értelemben vett alapjogokról szóljunk, melyek a törvényhozó hatalom rendelkezése fölött állnak, annak föltétlen korlátaikat alkotják.

Ez ellentét csak az állam természetéről alkotott angol felfogás által oldható meg.

Az állam az angol előtt nem erőmű, melynek működése a szorosan kimért részeknek mesterséges egybeillesztésén s kívülről való irányzásán alapszik, nem is pusztán egyéni célok megvalósításának eszköze, hanem természetes szervezet, mely önerővel felruházva s nemcsak külső jogi meghatározások által összetartva, osztja ki a szükséglethez képest szervei munkáját, célját illetőleg pedig az egyének java fölött álló magasabb eszmének valósága: „társaság — Burke szerint — minden ügyben, társaság minden művészetben, társaság minden erényben és minden tökélyben”. Az angol állam évezredek élete folyamán létrehozott intézményeiben, legnagyobb iróiban ilyennek tűnik fel.

A szuverén hatalom korlátlansága ép oly feltétlen követelmény, mint az állam tagjainak, a szuverén hatalom alattvalóinak sértetlensége, bizonyos jogaik szentsége a szuverénnel szemben is; az angol szabadság az állam erejével, az egyéni jogok a köznek széleskörű

<sup>4</sup> L. Cox. Staatseinricht. Englands. 7. 1.



hatalmával járnak együtt. A király, a parlament hatalmának és az alattvalók jogának egyenlő értékessége egy forrásból, a köz eszméjéből eredése, régi angol jogelv, melyet bírói döntvények erősítettek meg. „A korona jogai s az alattvaló szabadságai a közönséges jog ugyanazon alapján állanak...” mondá Sir Michel Forster, Plowden pedig arra mutatott rá, hogy „a közönséges jog, mely oly sok kiváltságot ad a királynak, nem tűri, hogy ez másokéit sértse”. Sőt Lord Mansfield egy matróz préselési perben még tovább ment, régi alkotmányos elvnek jelentve ki ítéletében, hogy a magánsérelmesnek el kell hallgatnia, ha máskülönben a köz vallana kárt.

Ezen, ily általánosságában már eléggé aggasztó elvtúlzott alkalmazását mutatja a sok százados gyakorlat, mely szerint az angol állam nem szavatol a hivatalnokai okozta károkért, s csak újabban kivételképen ismertetett el a bírói letétekért az állam szavatossága.

Az emberi élet két alaptényezője, a köz s az egyén, ha elkülönítve szemléltetik s nem mint egy erőnek nyilvánulása, kiegyenlíthetetlen összeütközést von maga után; ahol ellenben, mint Angliában, az állam hatalma s az egyének jogai egy törzsnek közös hajtásai s az egyéni szabadság ép úgy az államtól eredőnek, az állameszme által közvetettnak tekintetik, mint az államhatalom korlátlansága, fölénye, ott ugyan a visszaélések kizárva nem lesznek, amint Angliában sem voltak, de az erkölcsi alap, a lehetőség meglesz e korlátlan hatalmat az egyéni szabadságnak kedvező módon gyakorolni; míg, hol az államhatalom szuverénitásával az egyén szuverénitása állítattik szembe, az állam csak mint az egyénre nélkülözhetetlen rossz fogadtatik el s formai külső korlátokban vagy a nép ellenállási jogában keresik a szuverén hatalom korlátozását, ott eleve meg van rontva az államélet békéje, nyugalma.

S csakugyan az angol alapjogok nem képeznek formai korlátot a szuverén hatalomra nézve, hisz azok nagy része a szuverén hatalom kijelentéseiben, írott törvényekben foglaltatnak; ami pedig a közönséges jog



fölényét illeti, az bár nem föltétlenül, megáll a parlament mindenhatóságával szemben is, a régiségében rejlő tekintélynél, azon erőnél fogva, mely a nép szokásait a legzsarnokibb egyedúr előtt is kénytelen-kelletlen tiszteltté teszi.

A közönséges jog az angol államéletben az erkölcsi törvény jellegét ölti magára, melynek a változott viszonyok közötti minő értelme, minő alkalmazása, a szuverén hatalom lekiismereti ügye.

A szuverén hatalom az államban a közélet legfőbb kérdéseire nézve, ép úgy nem helyesen vettethetik kizárólag alája a külső jogi korlátoknak, amint az egyes embert is végcéljai tekintetében, nem a kényszerítő törvény, hanem a lekiismeret vezeti, azon oknál fogva, mert az állam, mint a népnek személyiséggé magasult alakja erkölcsi belső törvényekre utalt, azaz szabad kell, hogy legyen.

A szoros összefüggés, melyet az angol szuverén hatalom érdekei s az alattvalók egyéni jogai között fennállónak mondottunk, egyrészt bizonyításra szorúl, másrészt magyarázatot igényel benne az, miért nem volt ez összefüggés az egyéni szabadságra hátrányos?

Túlontúl magyaráztatott az újabb időben az állam szervezeti oldaláról az államhatalom gyakorlására nézve ez összefüggés; kimutattatott, hogy a köteleességre, melyből az önkormányzat lényegileg áll, van fektetve, illetőleg volt fektetve ez ideig az egyének politikai joga, részvétele az államhatalomban; hogy az egyének politikai jogai, különösen az önkormányzatiak, mint-hogy gyakorlásuk közkötelesség s az egyes részéről csak az állam akarata, a törvény értelmében történhetik, az államhatalom erősödését tartalmazzák.

Rá lehetne mutatni arra a sokat mondó körülményre, hogy Európa legrégebbi szabad nemzete, egyes tagját nem az uralomban részvétele oldaláról polgárnak, hanem a szuverén uralom alá rendeltsége szempontjából alattvalónak nevezi, föl lehetne említeni, hogy az esküdtszéki intézmény, a törvény alkalmazásának a



polgárok kezébe fétéle, az egyes esküdt egyéni véleményének elnyomásával kényszeríti az esküdtszék tagjait, hogy bármiképen egyhangú megállapodásra jussanak.

Hosszasabban fogunk utóbb foglalkozni az etikus elvekkel, melyek a fő államszervek: király, parlament, kormány viszonyát, önállóságuk jogi körülírása mellett, a parlamentarizmusnak belső érdekesültségén nyugvó s az egész államtest összhangjából kiinduló szabályaitól teszik függővé s így a részeknek s az egésznek kölcsönös összefüggését bizonyítják. Itt azonban az államnak nem szervezeti, hanem célmegvalósító természetét vizsgálva azt találjuk, hogy fennáll ez összefüggés az állam s az alattvaló feladata, céljai oldaláról is. Az angol állam ugyan az egyéni élet szabadságát a lehető legszélesebb körben fenntartja, de csak addig, amíg gazdasági érdekekről, külső, erkölcsileg közvetlenül közömbös tényekről van szó, melyek szabadra hagyása mutatkozott eddigelé az állam céljával is legmegegyezőbbnek, mihelyst azonban az egyén átlépi a szuverén hatalomvonta határt, büntető karja teljes súlyát érzi azonnal.

Az angol egyéni szabadság visszája a legkeményebb, kegyetlenebb büntetőjog s széles hatalomkörrel felruházott, bár nagy felelősséggel is terhelt rendőrség, ipar- és forgalomszabadság, de az adós bebörtönzése, ha nem fizet, bár a hitelezők az 1869. törvények óta némileg korlátozva is annak alkalmaztatásában. A nemzet adómegszavazási jogával párhuzamosan haladnak a kemény törvények az adó behajtására nézve, melyek szerint 1855-ig az állami adóhátralékokat azon község lakóinak kell megfizetni, amelyben felmerültek s melyek máig ismerik rosszakarató adóhátralékosok beárát.

A szellemi, az erkölcsi téren az állam nem közömbös az egyének viselkedése, gondolkodásmódja iránt, azt saját eszméjéhez idomítani, illetőleg amennyiben az előbbi ezzel egyez, emelni iparkodik. Sőt a szorosán gazdasági téren is az állam kereskedelmi politikájában, közgazdasági intézményeiben, a nemzetközi viszonyok-



ban, nem ugyan kisszerű, de annál messzebbható rendszabályokkal mutatja ki az állam s az egyesek feladatai közt az összefüggést. — Cromwell hajózási aktája, melyet a gazdasági szabadság apostola: Smith Ádám elveivel ellentétben a legbölcsebb rendszabálynak nevezett s mely csak 1850-ben szüntettetett meg, a Tudorok és Stuartok idejébeli ipari, gyári és gyarmati rendszabályok, a különböző védvámok nevelték nagyra az angol közgazdaságot, mely ma már nagykorúvá válva, az államtól kevésbbé vár értelmi támogatást, hanem csak fegyveres védelmet, melyet azonban egy állam sem nyújt, néha a nemzetközi jog és tisztesség mellőzésével is, — mint a kínai opium-háborúban — polgárai élete, vagyona és közgazdasági érdekeinek hathatósabban, mint az egyéni szabadság hazája, Anglia.

Egyébiránt a tisztán gazdasági téren is az angol törvényhozás nézőpontja soha sincs a merő individualizmus eszmeköréből véve, ugyanaz az angol jog, mely a kisajátítást az egyéni tulajdon szentsége iránti tiszteletből csak 1845. óta s meglehetősen korlátolt mérvben ismeri, a magánosnak az állam, a fiskus ellen nem ad tulajdoni keresetet s a végrendeleti szabadság nem az egyén, hanem a család intézményének tett hódolás, mely éppen az egyéni szabadság alapján, az emberi egyenjogúságon ejti a legnagyobb csorbát, megengedve, hogy az atya a család fenntartása érdekében gyermekeit egyenlő osztályrészöktől megfoszthassa s vagyonát azok egyikére hagyhassa. A család képzelt vagy való érdeke tartatá fenn oly soká (az 1870., 1874., 1881., 1885-iki törvényekig, illetőleg a kancellári bíróság régibb, mintegy száz éves gyakorlatáig) az egyéniség teljes megvetésével a nőben, ennek vagyoni teljes önállótlanágát; sőt ma is fennáll az elv, hogy a nő, aki férje jelenlétében és beleegyezésével büntettet követ el, a gyilkosságot kivéve, nem büntethető, mert a törvény előtt csak férje akaratából cselekvőnek tekintetik.

Könnyű kimutatni, hogy a végrendelkezési szabadságnak individualisztikus jellege csak látszat, valódi



oka a földbirtoknak az uralkodó osztályok kezében megtartása vagyis az individualizmusnak egy nagyobb egész, az Angliát több századon át kormányzó társadalmi osztályok érdekében szabadra eresztése.

A bíróságoknak magánjogi perekben szertelen, a felek rendelkezését helyettesítő, mellőző hatalma van; így kiterjesztheti ítéletét egy pernek nem fellebbezett részeire, bevonhat abba harmadik személyeket, úgy, hogy az angol jog egy alapos francia ismerője érthetetlennek mondja az angol bíróság hatalmát az egyesek magánjogai fölött.<sup>5</sup>

Az egyéni jó és egyéni célok érdekközössége a közjával sehol annyira nem tudott a köztudatba behatolni, mint Angliában, azon hatás következtében, melyet a nemzeti gondolkodásra és érzületre az angol hűbéri rendszer gyakorolt.

E rendszer, mely tudvalevőleg a közkötelességek s a magánjogok legszorosabb kapcsolatára alapítva, a társadalmat, annak egyes tagjait a köz- és magánjogok tekintetében mint egy lánc szemeit foglalja össze, hosszas, a XVII. századig terjedő fennállása által Angliában igen alkalmas volt az államnak s az egyének egyéni érdekeiből alakuló társadalomnak összefoglalására, az államhatalom s az egyének jogai közt másutt támadt ellentét kikerülésére.

A hűbérrendszerben az egyénnek jutó közhatalom s annak magánjoga közt a legszorosabb kapcsolat lévén, a köznek és a magánéletnek elszakítása lehetetlen, amíg a rendszer alapelve a részletekben fenntartatik, elfajulása megakadályoztatik.

Elfajulását megakadályozta Angliában a királyság ereje, mely a magánjogok érintetlen fenntartása mellett, azoknak a közjogok rovására való fejlődését megakadályozni is tudta. v

---

<sup>5</sup> L. Glasson. Hist. du droit et des institutions de l'Angleterre VI. k. 744. l.



Anglia oly sarkalatos intézményei, mint a főrendiház, az egyház, az egyetemek, a földbirtok joga ezen rendszer élő maradványai, s bármi legyen jövőjük, eddigelé a köz- és magánérdekek élő egybekapcsolására szolgáltak.

De leginkább mutatkozik a szuverénítás és az egyének céljai között a szoros összefüggés szellemi téren.

Az angol állam eddigi fennállásában nem az egyének nézeteinek összetétele, nem egyéni célok megvalósításának külső eszközeként jelentkezik, magasabb eszme valósul meg benne, melynek az egyesek szolgálnak, melyből erejüket merítik, melyben támaszukat találják.

Meddig fog e viszony fennállani, nem fog-e Anglia is a jövőben más jelleget felvenni, nem tartozik ez értekezés feladatai közé, mely Anglia jelenlegi alkotmányával foglalkozik. Anglia egész belső valója nagy forrongásban van a most folyó időben, melyet azonban kiinduló pontul venni fennálló alkotmánya jellemzésénél nem lehet.

Az angol állam a legszorosabb viszonyban áll a vallással, féltékenyen őrzi a közerkölesöt s egyetemei által műveli a tudományt. A vallás- és tanszabadság nem található alapjogai közt.

Angliának államvallása van, különösen a reformáció óta, de azelőtt is a vallás és egyház, mint a polgári közületnek szerves kiegészítő része tekintetett. A nagy megalázásra, melyet az országot a földnélküli János alatt a pápa részéről érte, kinek a király országát átadta, hogy hűbérként visszavegye, Anglia számos törvénnyel felel, melyek mind a nemzeti érdekekkel megegyező állást törekszenek adni az egyháznak.

Az újabbkori angol szabadság írott okmánya, a Bill of rights, amely sorában a nemzet jogait, ugyanabban említi a protestáns vallást. Főcéljának mondja a protes-



táns vallás megszilárdítását, a nemzetnek a pápaság s az abszolút hatalomtól való megmentését.<sup>6</sup>

Az 1688-iki forradalom vallásos jellegét legkétségtelenebb módon az a hatás bizonyítja, melyet Irlandra gyakorolt; míg Angliára nézve a teljes alkotmányos szabadság kora kezdődik vele, addig a katolikus Irlandban a szolgaság, az elnyomás páratlan rendszerét honosította meg; az angol törvény annyira ment, hogy „afféle emberek létezését, akik ir római katolikusok lennének” egyáltalán nem ismerte.

Az angol alkotmány újabbkori alakulása s megerősödésekor nyert vallásos jellegét nem vesztette el azon törvények által, melyek a jelen század folyamán a nem anglikán vallású angol alattvalóknak emberi és állampolgári jogait elismerték; e törvények felszabadítottak egyeseket, de a britt állam maradt a mi volt, a leghatározottabb vallási színezetű közület, mely Angliában az anglikán püspöki, Skóciában a presbyteri egyházat tartja polgári szabadsága védbástyájának.

Az angol alkotmányban mind ezek szerint ismeretlen a szuverénitásnak oly külső korlátozása, aminőt a szárazföld újabbkori alkotmányai mutatnak s aminőt a magyar alkotmány sem ismer, ha csak nem akarnók a nemzetközi szerződések által a protestánsoknak biztosított szabad vallásgyakorlatban továbbra is nem a magyar jog követelményeit, hanem a magyar jognak, illetve törvényhozásnak a nemzetközi jog által való külső korlátozását látni. Az angol szuverén hatalomról hangoztatott korlátlanság, melynél fogva az mindent tehet, a formai jog szempontjából igaz, s az angol szuverénítás ez alap jellegére nézve egészen hasonlít a

---

<sup>6</sup> Whereas the late king, James... did endeavour to subvert and extirpate the Protestant religion and the laws and liberties of this kingdom... The prince Orange whom it has pleased Almighty God to make the glorious instrument of delivering this kingdom from Popery and arbitrary power... in order to such an establishment, as that their religion laws and liberties might not again be in danger of being subverted...



magyarhoz, s ez alapjelleiben csakugyan meg van a rokonság a kettő között, melyet azonban a közös alapon felépített többi állami intézmények majd egészen elmosnak.

Így az angol törvényhozó hatalom korlátlansága fennáll azon némileg szerződéses jellegű viszonyokban is, melyek által Skóciának, Irlandnak bizonyos alapjogok biztosítottak. A törvényhozás a skót és ir uniónak feloldó feltételeként oda állított nem egy határozmányát később megváltoztatta anélkül, hogy ezen tényei alkotmányértésnek tekintettek volna: mert az angol felfogás szerint „állam, ahhoz való hatalom nélkül, hogy törvényei bármely részét megváltoztathassa, legnagyobb politikai képtelenség“. (Blackstone id. m. I. k. 72. l.)

De a formai jogi korlátlanság dacára a szuverén hatalom Angliában is korlátolt a nemzet erkölcsi és jogi meggyőződése szerint; a közönséges jog, a keresztény vallás s az államnak, az egyénnek a történelem folyamában a parlament s az azonkívül ható társadalom által öntudatra hozott eszméje képezik annak belső korlátait, illetőleg alkotják cselekvésének vezérelveit.

Változtatni a közönséges jogon, vagy épen eltérni az angol szabadság írott okmányában foglalt elvektől csak a végső esetben fog a parlament; valamint, hogy forradalmi jellegű ténynek tekintetnék, ha a parlament a skót és az anglikán egyházat bolygatva, azon lényeges változtatást tenne.

A legjelesebb angol jogászok a keresztény vallást az angol közönséges jog részének, s mint ilyet, a törvényhozó hatalom korlátjának tekintik, sőt Coke szerint a keresztény vallással ellenkező törvény érvénytelen.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> L. Patterson Comment. on the liberty of the subject. I. h. 111. l. — Odgers szerint (Libel and Slander 397—400. l.) ugyan ebből csak az következik, hogy a kereszténységnek még tisztességes, bona fide megtámadása is bűntényt képez, s a gonosz szándék szükségkép vélelmeztetik.



Mindezen korlátozások azonban, mely által az alattvalók szabadsága biztosíthatnák, u. m. a közönséges jog, a keresztény vallás, az angol szabadság írott okmányai csakis erkölcsi nyomatékkkal bírnak s a király parlamentjével az alkotmány elvei szerint bármikor túlléphet e korlátokon, felfüggesztheti, módosíthatja, megváltoztathatja ez alapjogokat.

Az európai szárazföld népeinek, papiron formailag sokkal inkább biztosítvák alapjogai, mint a britt szigetlakóknak, mert az elsők alkotmányai e jogokat a törvényhozó hatalom köréből vagy egészen kiveszik, vagy pedig módosításukat, változtatásukat, különös nehéz formaságokhoz kötik: a britt alkotmány ellenben ezeket is a szuverénitás rendes szervének, a királynak és a parlamentnek belátására bízva, s nem fél, hogy ezek hatalmukat a nemzet írott és nem írott szabadsága ellen fordítsák.

Amint az egyén általában oda van dobva az angol szuverénitás formailag korlátlan hatalmának, azonképen abban, amit az állam jogi és egyéb intézményei által létrehozott, azt találjuk, hogy az egyéni szabadság mellett mindenütt a közhatalom erős keze hat, hogy az egyéni életre bízott feladatok mellett a közhatalom az emberi feladatoknak, másutt, egyénileg intézett részét is felöleli. Az angol sajtó-szabadság s az államvallás, a szabad ipar s a szegények állami eltartása, a haderő toborzása és a matróz-préselés, az államigazgatás beavatkozásán kívül álló orvosi és gyógyszerészeti ügy s a kényszeroltás, az államhatalomnak egészben véve megtorló, represszív iránya s az egyes úgynevezett, nem jó hírű emberektől, békességes jó magaviselet, vagy tanúktól bizonyos tárgyalási napon való megjelenés iránt megkövetelhető biztosíték-nyújtás,<sup>8</sup> ellenkező esetben bezárás, vagy az adós előzetes bebörtön-

<sup>8</sup> Évenként 13.000 ily jövő jó magaviselet iránti biztosíték követeltetik s 3000 egyén kerül fogságba a miatt, hogy azt adni nem tudja. Gneist Verw. recht I. h. 274. l.



zése, ha a hitelező eskü alatt állítja, hogy az előbbi Angliát elhagyni készül s biztosítékot nem nyújt, hogy tartozását annak idejében le fogja róni: — látszólag ellentétesen állanak egymás mellett, tényleg azonban azt mutatják, hogy az angol szellem az egyéni szabadságot csak a közület eszményeinek határai között bírta s akarta megvalósítani és hogy az állam, a közület előtt nem egyéni célok könnyebb megvalósítására szolgáló művezet, melynek mozgatója az egyén a maga külön érdekeivel, ellenkezőleg azon magasabb eszmény való-sága, mely az egyéntől tiszteletet, engedelmességet, áldozatokat kíván, de mely egyetemességénél fogva az egyéni szabadságot is szüli.

Az angol egyéni szabadság világért sem jelenti a köznek visszaszorítását s az egyén magára hagyását. Az angol szuverén hatalom keményen nehezedik az egyénre is, s ez nem általában, hanem szorosan meghatározott körében élvezheti irigylet szabadságát.

Az angol nemzet nagysága nem az ellentétek megsemmisítésén, hanem helyes összefoglalásán nyugszik; amint kalmárkodó vállalkozási szelleme, ipari alkotása, vakmerő újításai karonfogva járnak ódon szokásaival, ügyvédkedő formalizmusával, amint protestáns vallása püspöki hierarchiájára, családi életének bensősége szigorú atyai és férji hatalomra támaszkodik, azonképen meg tudta találni a pontokat, hol az egyéni szabadság a közhatalom érdekévé válik s az erős állam az egyéniség érvényesülhetésének előfeltétele.

Amint az emberi célokat, illetőleg az individualizmusnak csak a kollektívizmus magasabb kívánalmait által korlátolt érvényesülését találjuk az angol alkotmányban, azonképen hozza a parlamentarizmusnak a közület egészéből kiinduló etikája összhangba a szuverén nemzeti akarat szerveit, a királyt, a parlamentet, a kormányt, jóllehet, azok a jogi elvek által egymástól el vannak választva, s önállóságuk formailag teljesen biztosítva.

Az angol alattvaló alapjogai (birth right) külső jogi



biztosítékok nélkül a parlament szuverén belátására bízzák, hasonlóképp döntenek el a fő államszervek befo-lyásának, hatalmi súlyának kérdése, a formailag körül nem írt politikai erkölcs külső hatalom híjával levő aeropagja által. Az államszervek önállósága az egyéni alapjogok mása, fölötte is egy magasabb erkölcsi szab-vány egyensúlyozó nyelve uralkodik, csak ennek fé-kező, irányzó, fennsőbb erejétől mérsékelve, nem rideg elszigeteltségben áll az. fönn s amint az egyéni alap-jogoknak csak a közületi eszmények határai között van helye, azonképen csak az egész összhangjába illeszkedve érvényesülhetnek: király, parlament, kormány.

Egy alaperő, egy elv hat az egész angol államtest-ben, akár az egyeseknek a közhöz, akár a köznek, az egésznek saját főszerveihez s ezeknek egymáshoz való viszonyáról legyen szó; ez elv az állam mivoltát illető-leg megveti az államnak erőművi, külső korlátozások útján fenntartását, céljait illetőleg pedig ez elv szerint az állam „társaság minden ügyben, ... minden erény-ben, minden tökélyben“.

Igy nyugszik közös alapon, a szabad, erkölcsi esz-mények megvalósításán fáradó személyiség alapján az alattvalók egyéni magán, valamint politikai köz-szabadsága.

Az ember jogi önállósága által nyeri erkölcsi sza-badságának, eszménye megvalósíthatásának módját; de a jog egyedül csak az egyén rideg önállóságát fejti ki, az erkölcs emeli az embert egyetemesebb, magasabb színvonalra.

Az egyéni szabadság az angol előtt a tökéletes em-ber eszméjének egyéni megvalósíthatása, ezért határa a közületi eszmény; a politikai szabadság ugyanebből a forrásból ered; irányelve a közület szükséglete, mint a tökéletes ember létezésének egyetlen módja, helye-sebben a tökéletes ember valósága.

E közös alap magyarázza meg az angol állam szer-vezeti oldalát, főszerveinek egymáshoz való viszonyát,



politikai szabadsága legjellemzőbb termékét, parlamentarizmusát.

Nem időzhetünk az angol államszervezet részleteinél hosszasan annak kimutatására, hogy az mindenütt az egyének közkötelességekre alapított jogai-  
ból van összetéve.

A politikai választójog előfeltétele, hogy azt a választó megvesztegetés nélkül, csakis közületi szempontok szerint használja, ellenkező esetben nemcsak büntethető s jogától megfosztható, de ha a megvesztegetések általánosabbakká válnak, egész kerületek zárhatók ki a politikai életből; az esküdtti, a közigazgatási önkormányzati jog nemcsak hasonló korlátozásnak van alávetve, de e jog gyakorlására, az illetők kényszeríthetők is; az egyesnek tanúskodási, közvádlási, büntettek megakadályozását, büntetéseket elfogatását, a közrend fenntartását illető kötelmei csak eleven köztudat és kötelességérzet mellett lehetségesek s az individualizmusból nem erednek.

E rövid utalások eleget mondanak s rátérhetünk az angol állam nagyban való szervezetére, az állami főszervek viszonyára.

Ezen viszonyt egyrészt jogi, a királynak, a parlamentnek, a kormánynak hatáskörét jelöli meg, s abban mindegyiknek önálló jogát biztosítja a király szentségének, a parlament kiváltságának s a miniszterek jogi felelősségének elve útján; másrészt erkölcsi, s ezen oldaláról az államhatalmak viszonya a parlamentarizmus neve alá foglaltatik.

Lehetetlen itt e viszony jogi oldalának kifejtése s célunkra — átpillantani az angol alkotmány alapjellégén — elegendő lévén e jogi oldal nyomatékos kiemelése, forduljunk az államhatalmak erkölcsi viszonyához, a parlamentarizmushoz. A parlamentarizmus oda törekszik, hogy egy szellem, egy irány hasson úgy a szervezett, mint a szervezetlen államhatalomban, egy a királyban, a parlamentben, a kormányban s a választókban; a parlamentarizmus nem elégszik meg az állam-



hatalmak összhangjának utólagos helyreállításával, előre gondoskodik, hogy az meg se zavartassék és anélkül, hogy az államhatalmak, király, kormány, parlament, s ebben a felső és alsó ház önállóságát lerontaná, ez államhatalmakat a joginál magasabb erkölcsi kötelességektől teszi függővé.

Az angol államban az állami főszervek viszonya elveszti egyoldalú jogi jellegét s teljesen ethizálva van, a jog és kötelesség elválaszthatlanul összeolvadt benne. A mai parlamentáris kormányzattal ellentétben a prerogatívának nevezett előbbi kormányrendszer jogi szabványai, midőn a király és parlament mint idegen, ellenséges erők állanak egymással szemben, midőn a kormány csak a király szolgája: nincsenek formailag megszüntetve; hasonlóképp fennállanak a főrendi és közrendi ház hatalmi körét kijelölő jogi szabványok, azonban a főszervek való életben folyó cselekvésének legfőbb zsinórmértékéül már nem ezek, hanem egy részleteiben körül nem írt állami morálnak parancsai vannak elismerve.

Mennyiben van a közéletet irányzó ily elvek létrejöttére Angliában az állam és vallás közötti szoros kapcsolatnak befolyása, külön fejtegetést követelne; annyi mindenesetre áll, hogy e kapcsolat is segítette az emberi élet egészszletes felfogását, kisimította a temporale és spirituale, a jog és morál elméletileg jogosult ellentéteit, s az angol nemzeti szellem konkrét irányának megfelelőleg hozzájárult, hogy amint a magánéletben nem ítélünk, nem cselekszünk egyoldalúan jogi vagy erkölcsi tekintetek szerint, úgy a közélet is a jog és morál összefűzött rendszere alatt álljon.

Az angol nemzet évszázadokon át államilag oly fegyelmezetté, állami főszerveinek jogi önállósága oly elismertté lett, hogy nem kell félni, ha magát életében a jog világos, részletes szabványai helyett a morálnak alanyi felfogást, méltatást engedő és kívánó iránytűjére bízza, valamint jól sikerült családban a tagok tudják ugyan viszonyuk jogi határait, de magukat nem



ezek, hanem a családi élet magasabb etikája által vezettetik.

A jog és morál ez összeolvadása azonban csak az állam szuverén életének magaslatán, a törvényhozás irányzása, a külügyek vezetése tekintetében áll fenn az államhatalmak között; mihelyt a szuverén akarat akár belügyek, akár külügyek tekintetében megszületett, az állam teljes mértékben felveszi jogi jellegét s akarata megvalósítására hivatott alsóbb organumait, a bíróságot s a közigazgatást kívül hagyja a király, a parlament, a kormány s a választók között esetleg folyó etikus természetű pártküzdelmeken, jogi határvonalat húz a meghozott törvény bírói vagy közigazgatási végrehajtása s a meghozandó törvény vagy a követendő külpolitika tekintetében.

Az első téren a célszerűség, az érdekesültség etikus, az igazságszolgáltatás és közigazgatásban a meglevő szuverén akarral való megegyezés jogi szempontja döntő.

Az államhatalmak elválasztása a maga jogi élességében megszűnt az angol államban, mióta főképp e jelen század eleje óta közelismerésre jutott az állami etikának azon elve, hogy a király köteles kormányát a parlament többségéből venni, hogy e kormánynak a parlament tagjának kell lenni, hogy kormányzatát úgy a törvényhozás, mint a külügyek terén a parlament többsége szellemében kell vezetni, hogy a parlamentből vett miniszterek hozzájárulása nélkül semmiféle szuverén vagy a történelmi fejlődésnél fogva hatáskörébe tartozó egyéb nem szuverén ténnyt sem szabad végeznie. De fennáll a hatalmak elválasztása a szuverén és nem szuverén szervek (bíróság és közigazgatás) viszonyára nézve azon sajátlan értelemben, hogy az utóbbiak működésükre nézve ki vannak véve, az előbbiektől, a király, a parlament, a kormány befolyása alól s csak az írott s nem írott törvényeknek alávetettek.

Midőn ekként a főállamszervek viszonyát egymáshoz mai napság főleg etikus, a másodlagos bírói és



közigazgatási szervekeit az előbbiekhöz és egymáshoz joginak mondtuk, sem azt nem akarjuk ezzel állítani, hogy az előbbieken a jogi határvonalak eltűnnek, sem azt, hogy utóbbiakban ethikus elvek nem működnek, de igen azt, hogy a fő államszervekben túlnyomó az ethikus, a másodlagosokban a jogi elem, valamint, hogy a fő- és másodlagos államszerveket elkülönítő életelv főleg jogi.

Ha az állami főszervek viszonyának ezen kétféle eleme folyton szem előtt nem tartatik s figyelembe nem vétetik, hogy a kérdés ezen elemek melyikének kell vagy szabad egy adott esetben a másik fölött uralomra jutni, csak esetről esetre döntenek el a közlelkiismeret által, az angol alkotmány érthetetlennek, logikátlanak, nevetségesnek tűnik fel s rövidlátó vagy szenvedélyes gondolkozók nem is késtek annak magasabb, mert az ember külső jogi megkötöttségét és morális, pusztán lelkiismeret-irányozta belső korlátatlanságát egyaránt méltató ezen oldalát, támadásaik vagy gúnyjuk eszközeként felhasználni.

Az angol politikai érvelésekben rendes fordulat, hogy valamely állami főszerv, elméletileg (jogilag) teheti ezt vagy amazt, mindamellett életszabályúl szolgál ez vagy az. Így jogilag a király titkos tanácsa útjáu kormányoz, melynek minden tagja egyenlő joggal bír; ez az elmélet, szabály ellenben, hogy a kormányzás a titkos tanács bizottsága (cabinet) útján történik, melynek vezetője a premier; der Lord Landsdowne szerint semmi sem lehetne az alkotmánnyal ellenkezőbb visszaélés, mintha valamely parlamenti végzeményben ismertetnék el valami ilyen hivatal létezése.<sup>9</sup>

Hasonlóképp érvényben van a jogi elv, hogy a király szabad tetszése szerint választja tanácsadóit, kiket a kormányzás teendőivel meg akar bízni, szabály azonban, hogy a miniszterelnökön kívül egy miniszter kinevezésére sincs befolyása; valamint senki sem vonja két-

<sup>9</sup> Todd. id. m. II. k. 409. l.



ségbe, hogy a koronának joga van minisztereit elbocsátani és hogy a parlamentnek nem áll jogában az új miniszterekre nézve mindaddig nyilatkozni, míg tevéteikből fölöttük ítéletet nem hozhat; szabály azonban, hogy minden új minisztérium, mint Sir Robert Peel az 1843-iki kormányvállalásnál mondta, felelős az előbbi kormány elmozdításáért<sup>10</sup> s hogy ennek folytán a korona joga miniszterei elbocsátására nézve az új miniszterek személyében bírálat tárgyává tétetik.

A képviselőház ősi joga a korona-kérte költségeket egészen megtagadni; szabály azonban, hogy e veszélyes jogával nem él; hasonlóképp fennáll a felső háznak formai joga az appropriáló s az adótörvényeket egészen elvetni, rendszerint azonban nem szabad ily törvényekbe avatkoznia.

Az angol alkotmányos ethika oly szabályai, mint p. o. hogy a képviselőház bizalmát elvesztett miniszterek kötelessége lemondani, hogy a király szentesítését meg nem tagadhatja a parlament-elfogadta javaslatoktól, hogy kétszer egymásután nem élhet a parlament felosztatásának jogával, hogy a főrendiháznak, ha az alsóház megmarad álláspontja mellett, engednie kell, még világosabban ellenkeznek a vonatkozó jogi szabályokkal.

Mindazáltal nagy hiba lenne ez ellentétből akár a jogi szabályok teljes megszűnésére, akár az ellentét ki-egyenlítésének lehetetlenségére következtetést vonni, mert az alkotmányos ethika szabályai nem abszolútak, nincsenek formai bevégzettséggel szabatosítva s nem zárják ki a jogi szabályok vagy egyenes, vagy más úton való érvényesülését. Így a képviselőház bizalmát vesztett miniszterek kötelesek ugyan lemondani, ha a korona felosztatásához folyamodni nem akar, de az egyenes bizalmatlansági szavazat esetét kivéve, mikor vesztették el a bizalmat, nincs feltétlenül meghatározva; a király a parlament két házának egyező határozatait

<sup>10</sup> Todd. Parl. Korm. I. k. 159. l.



szenesíteni tartozik ugyan, de van módja megakadályozni, hogy ilyenek ne keletkezzenek,<sup>11</sup> s amint az állami főszervek egyikének joga a másiké által egy magasabb etikus követelmény nevében háttérbe szorítatik, p. o. a király miniszterei megválasztásában, azonképen a parlament joga, a minisztereket leszavazni, azon megszorítás alatt állónak van elismerve, hogy a kormányzat vitelére alkalmasabb férfiakat tud a korónának adni.

A jog és morál úgy össze van fonódva a legfőbb állami szervek viszonyának szabályaiban, mint az egyes polgár szavazati jogában, mely feltétlenül szabad, míg az állam közérdekében gyakoroltatik, de azonnal korlátoztatik, ha csupán a maga érdekében akarná használni s pénzért eladja, magát megvesztegetteti.

Az angol alkotmányos élet ezen ellentétesnek látszó szabványai az állam magasabb természetének, a pusztai jogi kapcsolatnál bensőbb és fensőbb viszonyának élő megtestesülését képezik, mert ami fontos, nemcsak követendő, hanem követett életelvek, melyek külső kényszer nélkül, belső helyességüknél fogva, mint az illem, mint a morál parancsai érvényesülnek.

Az állam szervezeti részében ismétlődik, amit az állam és az egyén viszonyában tapasztaltunk; a köznek fölénye az egyesek fölött, a parlament mindenhatósága az alattvaló szabadságával szemben, nem semmisítik

<sup>11</sup> Az angol korona hatalma — úgymond Lord Derby — nem függ többé azon vétó jogtól, melynek segélyével elméletileg bírt jogánál fogva, Ő Felsége mindig megakadályozhatja a parlamentben keresztülment törvények érvényesülését: hanem sokkal inkább a miniszterei fölött s ezek által a törvényhozás mindkét háza fölött bírt azon befolyástól függ az, melynél fogva már előbb van alkalma akarát érvényesíteni, mintsem midőn e javaslatok már a parlament elé terjesztve, megnyerték annak beleegyezését. (L. Todd. id. m. III. k. 41. l.) A parlamenti kormány fölöslegessé tette a vétót, felmenti a koronát attól, hogy a parlamenttel ily egyenesen szembe szálljon, s a szentesítés a mai gyakorlatban csak azt fejezi ki, hogy a törvény formailag is kellő módon jött létre. Különben lásd a vétójog kérdését a 1858-iki parlamentben (Todd. i. m. III. k. 44. l.)



meg ezt, mivel maga e szabadság a közt lelkesítő eszménynek része, több előfeltétele. Épígy a parlament, a választók fölénye dacára, megáll a király, a kormány, a bíróság és közigazgatás önállósága, mert e szervek mindegyike nélkülözhetetlen eszköze a nemzet akarátának; a jogi elvek ezt fejezik ki, de mivel a jog merev, hajthatatlan és mindig külső, az emberi közélet pedig alkalmazkodni, belső erkölcsi mérték után indulni tartozik, ezért nagy vívmány, ha egy nemzet bír e mesterseges, külső eszközök és elvek mellett főleg belső, szabad tekintetek szerint haladni, magát külső korlátok szüksége nélkül az erkölcs, illetőleg ennek kifejezője, a közvélemény által kormányozni.

Az angol államban el van érve, ami a magánéletben nagyobb részt óhajítás marad, hogy a jog a morál törvényeinek alávétve érvényesüljön, sőt már majdnem egyedül a politikai morál szabályozza főszerveinek viszonyát, s ebben rejlik az angol alkotmány nagyszerűsége s gyengesége egyaránt.

Aki a jog kényszerítő eszközei nélkül teszi a helyest, a legmagasabban áll emberileg, de bizonyos, hogy a félrelépés könnyebb arra nézve, aki előtt nem áll a lehetőség, hogy akarata gátra fog találni; a pusztán morál-kormányozta embernek könnyebb hibázni, mint aki mások, valamely felsőbb hatalom, a szorosan körülírt jog ellenőrzése alatt áll.

Az etikának a jog fölé emelkedése az angol alkotmányban szintén azzal a veszéllyel jár, hogy a jogilag nem korlátozott s külsőleg legerősebb állami szerv visszaélhet szabadságával s cselekedetei nem felelnek meg az állami ethika követelményeinek is.

Az angol törvényhozásnak az alsóbb osztályokra oly kedvezőtlen iránya, az állam kizsákmányolása az uralkodó párt érdekében, az embertelen elbánás az irekkel az etikának tartalmilag nagyon rossz alkalmazását mutatják a formailag ethikus alapon álló állami főszervek részéről, s az általuk fenntartott egészszegtelen földbirtok-rendszer, munkásviszony, az alsóbb osztá-



lyoknak államilag elhanyagolt műveléséből eredő durvasága komoly veszélyeket teremtettek.

Ezen állami ethikának főelve, hogy az állam összes tényei a közjóra irányuljanak, annak pedig, mi válik a köznek egy adott esetben javára, bírái az állami főszervek, s ha közöttük élesebb ellentét fejlődik ki, a szervek közül az, melyben a nemzet vélekedése leginkább ki van fejezve, a képviselőház vagy mivel a képviselőház is eltérhet a nemzet véleménye és akaratától, végső esetben maguk a választók.

Az állam akaratának formai eldöntése a választók által az állami főszerveknek belátására van bízva, jogilag azok nem kötelesek a képviselőlet időszakonként visszatérő megújításán kívül a választókra hivatkozni, s az alkotmány képviselőleti jellegénél fogva rendszeren a nemzet nevében működnek, s midőn a rendes időszakon kívül is bekövetkezik a választókra való hivatkozás, az formailag csak képviselők választására, nem valamely konkrét alakban eldöntendő kérdésre vonatkozik.

Az angol állam-ethika szerint a nemzet akarata leginkább a közvélemény-ellenőrizte képviselőház útján dönt a fölött, mi szolgál a köznek javára, mi a közre nézve erkölcsileg helyes, miből folyólag a főrendeknek, a királynak azzal szemben csak mérséklő, figyelmeztető, időleg akadályozó funkciója van, továbbá a végrehajtó hatalomnak, a kabinetnek, a képviselőház többségéből kell vétetnie s a királynak csak kabinetje útján kell kormányoznia.

A parlament, főleg annak képviselőháza ekként nemcsak a törvényhozás, költségmegszavazás, hanem a kül- és belügyi kormányzatnak is szervévé, vagy mint mondatott, azon testületté válik, mely Anglia kormányát választja.

A parlament ez értelemben a nemzetnek az a vizsgálóbizottsága, mely született és választó képviselői közül a kormányzásra legalkalmasabbat a királynak



kijelöli, ki a parlament nélkül képtelen lenne választását szakszerűleg megtenni.

De nemcsak választja, le is teszi a parlament a kormányt, megtagadva a kormány szükségesnek vélte rendszabályok elfogadását vagy egyenes bizalmatlanságát fejezve ki ellene.

A királyi prerogatívát, az alkotmányos ethika ez utóbbi szabálya, mely szerint a parlamentnek szabad a király miniszterei ellen, még pedig különös indokolás nélkül, bizalmatlanságot szavazni, támadja meg leg-egyenesebben, mert a király ennek következtében köteles kormányát elbocsátani s az újat a többségből venni.

A bizalmatlansági szavazat a kormány ellen vagy száz éve szokásos, de eleinte indokoltatott, míg 1841-ben a parlament határozatává vált Sir Robert azon indítványa, hogy „Ő Felsége miniszterei nem bírják a képviselőház bizalmát elegendőképen arra nézve, hogy az általuk a közügy érdekében szükségesnek tartott javaslatokat elfogadtathassák a házzal, és hogy e szerint ily körülmények között tovább is hivatalban maradásuk ellenkezik az alkotmány szellemével”<sup>12</sup> s ezóta a parlament, okainak kifejtése nélkül is, kifejezi bizalmatlanságát a kormány ellen.

A bizalmatlansági szavazattal kapcsolatosan fejlődött ki a kormány összes tagjainak együttes felelőssége, melynél fogva természetesen erkölcsi és politikai, nem jogi értelemben, minden tag felel társainak működéséért, mi által a kormány, mint egész áll szemben a parlamenttel s a királlyal.

Ily módon a parlament kormányzó testületté, a kormány parlamentivé válik, vagyis elsősorban nem a királytól, hanem a parlamenttől függ s felelőssége nemcsak jogi lesz a hozott törvények megtartásáért, hanem kiterjed a hozandó törvények, a követendő külpolitika irányára, s a meghozott törvények mikénti végrehajtásánál, amennyiben azt bírói és közigazgatási hatósá-

<sup>12</sup> Todd. id. m. III. k. 151. l.



gok fenntebb vázolt önállósága megengedi, a parlamenti többség szellemében jár el.

A király prerogatívája, a törvényhozás, a végrehajtás, a külügyek tekintetében, ha nem is a parlamentre, de a parlamenttől függő minisztériumra száll át, s ily módon, mint megjegyeztetett, a nemzet prerogatívájává válik; a király személyisége elmerül a kormányban, a parlamentben, a király személytelen lényvé, az impersonalis koronává válik, melynek nevében történik minden, de mely mögött a parlament s ennek bizottsága, a kabinet a valóságos működők.

A király ezen személytelenségének biztosítására s az uralkodó parlamenti többség hatalmának fenntartására nyertek érvényt oly szabályok, mint hogy a királynak nem illik kormányán s a főrendiház tagjain kívül másokkal államügyekről értekezni, vagy tanácsukat meghallgatni, hogy az udvartartás főtisztviselői, illetőleg ha nő ül a trónon, a főudvarhölgyek is változnak a minisztériummal együtt, hogy a király minisztereivel is csak a miniszterelnök útján érintkezhetik, mint akiben összpontosul a parlament bizalma, hogy a király nem vesz részt a miniszteri (kabinet) tanács ülésein s csak kész határozatait terjesztetnek eléje.

De ha az állam-ethika ezen szabályai érvényre emelkednek, nincse ez által az állami főszervnek önállósága lerontva s mindannyi a parlamentbe beolvasztva? Nem hajtatnak-e zsarnoki törvények, — mint Montesquieu mondta, — zsarnokilag végre? nem érkezett-e el az alkotmány épületének megingása, melyet de Lolme akkorra jósolt, midőn a képviselők a végrehajtó hatalom jogkörébe kezdenek avatkozni? Nincse mindaz elvetve, amit az amerikai unió alkotmánya a politikai bölcsesség jogi parancsaként írt be alkotmányába?

Már fenntebb utaltunk arra, hogy a bíróság és a közigazgatás ki van véve a parlamentarizmus pártváltozások befolyása alól s a fennálló jog érvényesülhet csak az élet-felvetette egyes esetekben, a közjó kívánalma



uralkodik a közigazgatásban, tekintet nélkül az államélet magaslatán folyó küzdelmekre, s e részben Anglia inkább megfelel parlamentáris kormányzatával Montesquieu eszményének, mint az ennek szellemében s a kormány és parlament elválasztására alapított észak-amerikai prezidenciális kormányzat.

De maguk a fő államszervek, király, parlament, kormány közt sincsenek végkép elmosva a választó vonalak s azok jogi önállóságát a politikai ethika számos szabálya védelmezi. A jogi és az ethikus szabályok ellentétét tehát maga a politikai ethika iparkodik áthidalni, s e téren ismétlődik az alapjogok és a korlátlan szuverenitás viszonya a következő különbséggel.

Az alattvaló az ő alapjogait, amíg a rájuk vonatkozó jogszabály megváltoztatva nincs, abszolút jogi szigorral, bíró útján érvényesítheti, ellenben az államhatalmak a rájuk vonatkozó jogszabályok változtatása nélkül is, jogaiknak csak a parlamentaris ethika fennsőbb szabályai által korlátozt használatára jogosultaknak vannak elismerve; az egyének alapjogainál előre, tárgyilag meg van határozva az erkölcsi kötelesség, melynek feltétele mellett gyakorolhatók, míg az államhatalmak jogainál a fennsőbb ethikus kötelesség esetről-esetre találandó el.

Ami a politikai ethikának az államhatalmak jogi viszonyát védő természetét illeti, nyilatkozik az először azáltal, hogy e szabályok szögezve, írásba foglalva sincsenek és nem feltétlen merevséggel, hanem időhöz és körülményekhez képest, bizonyos méltányos korlátozással követendőeknek vannak elismerve.

A királynak a parlament többségéből kell vennie minisztériumát, de mint p. o. Pitt esetében 1783-ban vagy Peeleben 1843-ban, fenntarthat hónapokig a parlament bizalmát nem bíró minisztériumot, melynek segítségével prerogatíváját gyakorolhatja.

Nem változtat ezen semmit az a körülmény, hogy ily kivételes rendszabályt csak nagy szellemi fölényű miniszterekkel lehet fenntartani, mert az angol alkotmány



soha sem elégszik meg egyik szervénél sem a formai joggal, amint mondják, a közvéleményen, vagyis az értelmi és morális érdek mérlegelésén nyugszik.

A királynak nem szabad a parlament tárgyalásairól tudomást venni, de a peereknek joga van azokra nézve tanácsukkal hozzájárulni.

A miniszterek kiszemelése a parlament körébe tartozik, de kormányválságok esetében a király befolyása azok eloszlatására megengedett.

A parlamentnek a kormány ellen irányuló mily szavazata teszi szükségessé visszavonulását, esetről-esetre eldöntendő kérdés.

A minisztereknek a parlament tagjainak kell lenniök, de Gladstone 1845. végétől 1846. júliusáig — kivételkép — nem volt tagja a parlament egyik házának sem.

A miniszterek a parlament többségének bizalmi férfiai ugyan, de mint titkos tanácsosok ép úgy a koronának is bizalmi férfiai, kinek engedélye nélkül a parlament előtt nem nyilatkozhatnak a tanácsok iránt, melyeket a koronának legfőbb kérdésekre adtak.

A parlament a koronának tanácsokat adhat kérvények alakjában a végrehajtó hatalom gyakorlására nézve is, de az ily tanács nem szükségkép kötelező s éle a prerogativa jogi határai által elvehető.

Az ily tanácsokra rendesen az a kormány válasza, hogy nagy tisztelettel viseltetik ugyan a háznak ily határozata iránt, de nem teheti fel a házról, hogy felforgatni akarná a birodalom törvényeit, vagy eltörölni a korona prerogatíváját.<sup>13</sup>

A parlamentnek mikor való egybehívása, feloszlása a kormányzás legmagasabb kérdéseit érintik, melyekre nézve a jogi határok adják a miniszterek kezébe a hatalmat, hogy a parlament túlkapásainak ellenálljanak.

Lord John Russel 1854-ben július 24-én, arra szó-

<sup>13</sup> Todd. id m. I. k. 331—357. l.



lítettván fel a parlamentben, egyezték bele azon indítványba, hogy az európai ügyek zavart állapotára való tekintettel, az ősszel még egy parlamenti ülésszak tartassék, visszautasította a fölszólítást, mivel „a korona minisztereinek nem szabad a ház tagjai részéről a fejedelemnek adandó tanácsaik szabad nyilvánítása iránt megszorító korlátozásokat elfogadni, sőt teljesen belátásukra kell bízni... hogy tanácsot adhassunk Ő Felségének az iránt, mikor kérje ki a parlament tanácsát.”<sup>14</sup>

A korona a parlamenti többségből köteles minisztereit venni, de ezek ismét azon nagy hatalomnál fogva, mely a koronát jog szerint megilleti, nem mozoghatnak a király hozzájárulása nélkül sem a törvényhozás, sem a végrehajtás, sem a külügyek körül; a prerogativa jogi szabálya, hogy a király a béke és háború ura, nemzetközi szerződéseket köt, néha nagyon csattanós hatású, mint a jóniai szigetek átengedésénél, a Suez-csatorna részvényeinek vagy Cyprus szigetének megszerzésénél; a tényleges viszonyoknak egészen többé meg nem felelő jogi tétel, mely a királyt a végrehajtó hatalom tulajdonosának mondja, engedi meg a kormányservezetnek, a minisztérium beosztásának oly átalakítását, mely nálunk csak törvényhozással lenne lehetséges; ezen nyugodott a matróz-préselés, ennek segélyével nem a parlamenti végzeménnyel volt a katonatiszti állások vásárlása eltörölhető.

A gyarmatok törvényhozása fölött gyakorolt felügyelet, az egyházkormányzati kérdések a király prerogatívájának gyakorlását teszik szükségessé s így a kabinetet a koronától függővé.

A parlament beavatkozása a végrehajtó hatalomba tetemesen meg van nehezítve azáltal is, hogy a közszolgálat bármely céljára költséget indítványozni csak a korona van jogosítva, mi újra a király végrehajtó hatalmi prerogatívájával áll, névszerint oly összefüggésben, hogy a korona kezében van a végrehajtó hata-

<sup>14</sup> L. Todd. id. m. II. k. 423. l.



lom, tehát ezt illeti az ahhoz szükséges jövedelmek kezelése és kiadások teljesítése is.<sup>15</sup>

A nagyobb erkölcsi felelősség és takarékoság tekintete mindenestre nagyban befolyolnak arra, hogy a parlament kizárassék a költségek tekintetében a kezdeményezésből s ezáltal magából a kormány-teendők-ből, de erre a prerogativa jogi korlátja adja meg a jogi lehetőséget.

Az állami főszervek viszonyának ethikai szabályai-val nem oly egyszerű ezek szerint a küzdelem a jogiak ellen s utóbbiak nem nyeletnek el általuk; de ekkor meg nem támadnak-e vészes következményű összeütközések, ez ellentétes szabványok és azok között, kik reájuk hivatkoznának? Mindenesetre ez volna az eset, ha az állam csak logikai művelet s nem élő, lelki és erkölcsi erőк játéka lenne.

Az angolokat ily összeütközésektől még különlegesen is védi egy nemzeti tulajdonságuk, hogy mint Montalembert mondta, nem űzik a logika kultuszát s mindig fenntartják korlátlan jogukat a legkézzelfoghatóbb következtetlenséghez, ha azt dicsőségük, boldogságuk és biztonságuk árán kerülhették volna ki.<sup>16</sup>

Az államhatalmak jogi és ethikai viszonyát egybefoglalva, a való életben a kabinet emelkedik ki, mint az állam összes kül- és belügyi, törvényhozási és végrehajtási működésének irányzója.

A király jogilag döntő és mindenre kiterjedő hatalma az életben befolyássá alakult át, mely rendszerint csak a nemzetnek parlamentjében s ennek bizalma alapján működő kormánya által kifejezett véleménye határai között, de nem ellenére érvényesül; a király megállíthatja a parlamentet, a kormányt megfontolásra bírhatja, de csak rendkívüli személyes tehetségénél, nem állásánál fogva irányozhatja hosszabb időre.

<sup>15</sup> Mennyiben kötheti meg a végrehajtó hatalom a parlamentet egyes közigazgatási feladatok megvalósítására szükséges munkák iránt kötött szerződések útján? L. Todd. id. m. II. köt. 56—77. l.

<sup>16</sup> Montalembert: De l'avenir polit. de l'Angleterre V. fej.



A király, a nemzeti élet öntudata, lelkiismerete, mely a nemzetnek akár ösztönei és szenvedélyeivel, akár értelmi és erkölcsi meggyőződéseivel jogánál fogva szembezállhat, de fölöttük állandó sikert csak úgy víhat ki, föléjük csak úgy emelkedhetik, ha álláspontja a nemzeténél nemcsak jogilag, hanem lélektanilag is erősebb, mi a világtörténelem legkiválóbb alakjaiban fordul csak elő.

A király jogi fölénye elengedhetetlen, de lélektani, erkölcsi fölénye csak addig jogosult a maga kizárólagosságában, amíg nemzetben a köztudat és kötelességérzet ki nincs fejlődve.

Az angol alkotmányban a király jogi fölénye teljes, lélektani, erkölcsi hatalma a nemzetével való összemérés eredménye szerint viszonylagos, ami fejlett köztudat korában az egyedül helyes és lehetséges.

A parlament egyrészt annál fogva kerül a kormány vezetése alá, mert akaratát maga nem valósíthatja meg, másfelől, mert sok emberből állván, akarata ingadozóvá válik, ha vezetője nincs és általában inkább ellenőrzésre, mint alkotásra való.

A kormány irányzó állásának alapja végrehajtó, az állami élet minden szálát állandóan és tényleg a kezében tartó működésében rejlik; e lélektanilag legalantasabb funkció, a meglevő elhatározás foganatosítása, szülő anyja lesz a legmagasabbnak, az elhatározásra jutásnak; csak az, akinek cselekedni, tehát az élet akadályaival küzdeni kell, tudhatja, mit szabad akarnia, annál is inkább, mert a cselekedet szégyene vagy sikere elsősorban arra vet fényt vagy árnyat, aki azt véghezvitte, nem aki parancsolta, elhatározta.

Az angol államban a parancsolás és elhatározás a királynál és parlamentnél lévén, a cselekvés pedig a kormánynál, az állam azáltal válik lélektanilag természetessé, erkölcsileg jóvá, hogy a fő funkcióját, a végrehajtást tekintve alsóbbrendű kormány, a legmagasabb parancsoló funkcióknak nemcsak részesévé, de tényleg irányzójává is lesz.



E tényleges hatalom azonban nem bontja fel az állami főszervnek, király, parlament, kormány jogi és tényleges felsőbbbségét, melynél fogva az alsóbbrendű kormányt, ha tényleges hatalmával visszaélne, azt helytelenül használná vagy éppen jogi felsőbbbségre törne, az állásba, mely jogilag megilleti, visszaszoríthatják.

Állami főszerveinek jogi és ethikai viszonya által lesz az angol állam erős, tömör s mégis oly hajlékony szerkezetű, a belőle eredő parlamentárizmus adja meg neki szervezett és szervezetlen erőinek belső egységét.

S e parlamentárizmusnak ugyan az a végső gondolata, ami az egyén és a köz viszonyának.

Mindakettő a mai kornak érthetetlen arisztotelikus tétel igazságát tanúsítja, melynél fogva az egész előbb van részeinél.

Amint az egyéniséget csak mint egy magasabb fogalom szükséges elemét ismeri el az angol alkotmány, úgy rendeli alá az állami főszervek önállóságát a közület egészének, mely miatt önállóságuk is van s törekszik a nemzeti gondolat legegyetemesebb szerve, a parlamenti útján összhangjokra.

---



## Államtani problémák.\*

Köz és egyén, az emberi életnek e két örök mozgatója és formája, soha nem szűnő harcban állnak egymással.

A küzdelem látszólag egymás megsemmisítésére, tulajdonkép azonban csak a viszony meghatározására irányul, melyben egymáshoz állniok kell, mire ismét azért van szükség, mert bizonyos történelmileg adott viszonyok között az emberi élet akkori célpontja az egyéni vagy a közületi tényező nagyobb érvényesülése által érhető el.

A köznek az abszolút királyságban, a rendi szerkezetben megvalósult alakját széttrökte a helytelenségeket közvetlenül érző egyéniség, a politikai szabadság, a jog-egyenlőség, a szabad verseny elveivel, hogy azután a lényegileg egyénekre fölbontottan folyó emberi élet tökéletlenségeit érezve, annak új, erősebb közalakot adjon, mint aminőt az individualizmus elvének egyoldalú uralma alatt nyerhetett.

A legújabb kornak individualisztikus forrásokból eredt forradalmait nyomban követik az individualisztikus irány szervezési kísérletei, a politikai hatalom, a közgazdaság, a család, a magánjog, a vallás- és közoktatás terén véghez vitt reformok alakjában, melyek bár mind az egyéniség szempontjából indulnak ki, a köznek is határozott alakot kölcsönöznek.

Az individualizmus érvényre jutása ugyanis a régi rendi szerkezet vagy abszolút királyság alatt uralkodó

---

\* *A nemzetállam tankönyve.* írta Kuncz Ignác, pozsonyi jogtanár. Pozsony, 1888. XVI. 331. l.



osztályok háttérbe szorítását s a fölöttük diadalt kivívott osztályok érdekének uralmát jelenti. A köz és egyén már ennél fogva sem esnek össze s a köz nem lesz merő sommája a benne élő egyeseknek s ezek közül a depossedált előbbi uralkodó osztálybeliek csak úgy, mint az individualizmus elvei szerint magokra hagyott s a politikai hatalomból rendszerint kizárt alsó osztálybeliek reagálnak a köznek új formája ellen.

De ezenkívül a köznek hatalmi szervezete, minthogy lényegileg a gazdasági élet analogiája szerint alakul, nem bír elég ellenállási erőt kifejezni a régi osztályok reakciónárius, az alsó osztályok szocialisztikus támadásaival szemben, s vagy csak az abszolutizmus alakjában bír fennmaradni, vagy e tényezők támadásai következtében örökös forrongásban van.

A XIX. század alkotmányos monarchiája azok szemében, akik kivívták, a középosztály, az egyéni tőkével folytatott munka, a szabad verseny uralmával látszik azonosnak, míg a tőke nélküli osztály abból épen ellenkezőleg, a szabad verseny mellőzésével, karitatív elven nyugvó munkaszervezetet akar alkotni, egyik sem látva, hogy az emberi élet sem az egyik, sem a másik osztályba be nem szorítható, még kevésbbé azt, hogy annak a múlt század uralkodó osztályai is lényeges elemét képezik.

Az osztályok és rendek, az egyén és köz e harcát részint fokozza, részint enyhíti az a körülmény, hogy az emberiség különféle alapjellegű csoportokra, fajokra, nemzetekre, törzsekre szétválva létezik csak a valóságban s a köz nem csupán az egyetemes emberi törekvéseknek a mozgatója, ahol tehát valamely köz több ily csoportból származó elemek egésze és ez elemek a különböző rendekbe és osztályokba egyaránt fölosztva léteznek, ott a harc osztály és osztály, illetve a köz és egyén között enyhül s nem a köznek és egyénnek, hanem vagy nemzetiségeknek küzdelmévé válik avégből, hogy egy köz, egy állam fölbontassék vagy több, már létező állam harcát eredményezi avégből, hogy azok a nemzetiségi elv szerint újra alakuljanak.



Ahol ellenben a közben több nemzetiség van ugyan, de ezek egyike a köznek főleg csak egyik osztályához tartozik, ott az osztályharc a nemzetiségi ellentét által kiélesül, a köz és egyén küzdelme bonyolultabbá válik.

Ha mindehhez hozzávesszük, hogy az emberi élet célpontja a technikus fejlettség, a tudás, az erkölcsi eszmények évezredes tökéletesítése következtében szerfölött magas, az emberi élet szervezete gazdaságilag, művelődésileg, politikailag szerfölött bonyolult, az egyén az öntudatosság eddig képzelhetetlen fokára emelkedett, elmondhatni, hogy az emberi élet problémája, különösen annak a köz és egyén viszonyát illető alakjában előttünk fekvő problémája, sokkal magasabb, mint az, melyet az emberiségnek az abszolút királysággal, a rendi szerkezettel szemben kivívandó politikai és társadalmi szabadság és jogegyenlőség által megoldania kellett.

Utóbbi probléma negatív volt, a jövő feladata ellenben a szabadság és egyenlőség pozitív szervezete.

De nemcsak szövevényesebb lett az emberi élet problémája. Lényegileg mélyebb, titokzatosabb az. A természettudományi analízis kétkedővé tett ugyan, de egyszersmind határokat is vont az emberi megismerésnek s ezáltal egyrészt utat nyitott a képzelő erőnek.

A korszellem naturalisztikus iránya megingatta a természetfölöttiben való hitet, de egyszersmind a vallást, a földöntúlit, a végtelent a végesnek egyik egyetemes alakjával, a nemzetivel, Istent az Emberiséggel gondolja pótolhatónak s így érthető, hogy a vallási fanatizmusra a nemzeti, a humanisztikus fanatizmus következett.

A köz és egyén, mint az emberi élet két lényeges alakjának problémája ekként belevegyül magának az emberi élet lényegének problémája.

A hit és tudás ellentéteitől elvonatkozva, az a kérdés: létezik-e emberiség mint önálló lényeg, léteznek-e nemzetek, mint egyéneket szülő, irányzó, önálló erők, avagy emberiség, nemzetek csak járművei, eszközei, teremtményei az egyénnek s mivel a naturalisztikus fölfogás szerint a véges világon kívül más nem létezik, csak



önmagának szolgál-e az egyén, midőn nemzetének, az emberiségnek szolgál, vagy az emberiség, a nemzetek magasabb erők, magasabb célok, mint az egyének, akikből állnak.

E nagy kérdések velejébe akar hatolni a fönntebbi mű s már mint ilyen nevezetes jelenség szellemi életünkben.

Eötvös óta közöttünk senki nem foglalkozott e kérdésekkel, legalább ily alakban senki nem állította föl. A legnevezetesebb munka, mely állambölcseleti téren nálunk Eötvös óta megjelent, Pulszky Á. *Jog- és állambölcselete*, ugyan szintén e kérdések körül forog, de egyrészt még csak a legáltalánosabb elvekig jutva, másrészt történetbölcseleti objektív modorban haladva, a problémát konkrét részeiben nem dolgozta föl és így első tekintetre Kuncz és Pulszky munkája céljokban teljesen különbözőknek látszanak. Ehhez járul, hogy Pulszky Á. nagy arányokban magas szemponttal, nagy apparátussal, amelyhez hasonlóval ma Európában csak kevesen rendelkeznek, fog a kérdéshez s azt az indukció és analízis segítségével lépésről-lépésre haladva fejtegeti, kevésbbé dogmatikus formulázásra, mint a jog és állam ható erőinek feltüntetetésére törekszik. Pulszky is, mint az egész pozitivistá irány Comtetől kezdve, a társadalmi dynamikára fekteti a súlyt, míg ellenben Kuncz, aránylag rövid munkájában, alapelvét a legkisebb részletekben is hatónak törekszik föltüntetni. Pulszky tudományos műhelyébe vezet könyvében, Kuncz, mondhatni tételekben foglaltan inkább gondolkodása eredményeit közli.

Kuncz könyve, még leginkább kidolgozott alkotmányi részében is, ugyan inkább katechetikus mint fejtegető, továbbá szerény apparátussal van ellátva, mégis annyiban kiváló érdekű, hogy a köz és egyén problémáját élére állítja s az egész államon végig vinni törekszik.

A munka főérdeme mindenesetre abban áll, hogy a kérdést fölállítja; fontos igazságoknál ez a megfejtésnek több mint fele.



Ha azonban problémájuk közös is, egyébként nagyobb ellentét nem igen képzelhető, mint Pulszky és Kuncz.

A pozitivista Pulszky műve, ameddig ér, végig van gondolva, az idealista Kunczé töredékes, ötletszerű, az első a tudós fejtegetés technikája fölött teljesen uralkodva, a tárgyilagosság nyugalmával halad lépésről-lépésre, utóbbi a lelki szemlélet elragadtatásával s a szubjektív meggyőződés szenvedélyességével, néhol a látományok ködébe vész. Pulszky a kész, Kuncz a forrongásban lévő tudós.

Midőn őket így egymás mellé állítom s állambölcseletünk oszlopos férfiával, Eötvössel együtt említem, nem értéköket akarom egymással vagy Eötvössel szemben mérlegelni.

Ez egymás mellé állításnak nincs egyéb célja, mint sajnálkozást kifejezni a szolidaritási érzet hiánya miatt, mely tudományunk művelői között észlelhető és az egyes tudósok működése közt létező ürt legalább az ismertetésnél kitölteni.

Pulszky, teszem, nem foglal állást Eötvössel szemben, még meg sem említi, Kuncz meg nem vesz tudomást Pulszkyról. Pedig Eötvös nemcsak gyakorlati gondolkodásunkat terelte több emberöltőre határozott mederbe, de Locke, Leibnitz, Humboldt, Mill mellett az állambölcseletben is nemcsak hazafiságból említhető, Pulszky megint egy új iránynak oly hatalmas képviselője, aki bármely nemzet irodalmában kimagaslanék.

De amint Eötvöst, a politikai bölcselet úttörőjét köztünk, világirodalmi szempontok vezették *Uralkodó eszméi*-ben, azonképen Pulszky főleg az angol állambölcselet és német jogtudományra való tekintettel dolgozott. Mi lett ennek a következése? Az, hogy Eötvös Német-, Olasz-, Franciaország, sőt némileg Amerika tudományára több befolyást gyakorolt, mint a miénkre s Pulszky inkább visszhangra talál Angliában, mint nálunk.

Ez beteges állapot. Ha nemzeti tudományt akarunk,



annak első föltétele, hogy egymás tudományos működéséről tudomást vegyünk, egymás működéséből induljunk ki, foglaljunk állást, mert különben nem magunknak, hanem vagy a külföldnek vagy senkinek sem fogunk dolgozni.

Azonban, hogy visszatérjek Kuncz művéhez, azt alapproblémájáért mondom nevezetesen, emellett azonban nem kevésbé kellemesen érint a tudomány szeretetének rajta élőmlő meleg hangja.

Nem ideig-óráig hasznos ismeretek közlésére törekszik, nem azt mutatja, amit címe (tankönyv) után vélénk, s tartalma nem egy helyen azt gyaníttatja, hogy a tankönyvi forma választására külső viszonyok kényszeríték.

Szerző lelkét mondhatnám Fausti tudományszomj bántja; ideálja az igazság magában, a végső, az abszolút igazság, anélkül, hogy ez igazság és a tényleges élet viszonyát legalább elvben félre ismerné, mert igen helyesen mondja, hogy a tudomány... szolgáljon a gyakorlati életnek, de ezt csak a gyakorlati élettől való öntudatos függetlenségben teheti, mert a gyakorlati élet folytonos kompromisszum a kitűzött cél és elérésének akadályai között. De a tudományt nem akadályozza semmi az elv egyenes útján.<sup>1</sup>

Szerző valóban gondolkodni s nem okoskodni akar művében; szakított a tudományos életünkben soká uralkodott modorral, mely az érvek és ellenérvek latolgatásából áll, mely egy tüneménykör végső okaival nem törődve alapjában az ekleticizmus könnyű útján halad s önállóságát itt-ott egy ötlettel véli bizonyíthatónak.

Teljesen azonban még sem tudott a régi módszerrel szakítani, mert bár állhatatosan a jelenségek okait, kapcsolatait, s azokat irányeszméje által megmagyarázott-nak tünteti föl, pozitíve, egyenesen még sem fejti ki saját eszméjét, hanem nagyrészt beéri az ellenkező eszme ostromlásával.

<sup>1</sup> Előszó XVI. 1.



A „nemzetállamnak“ a társasági állammal való harca tölti be könyvét, bár saját eszméje, „alapelve a könyv minden sorából felénk sugárzik“.

Alapeszméje, hogy az emberiség személy, a nemzet, mely nem más mint a partikuláris emberiség, szintén személy és pedig nem gondolt, hanem tényleg létező személy s ez évszázadokon vagy évezredekken át élő, millió egyéni lélekben öntudatra jutott személyes lét az állam. „A nemzet ama öntudatos ethikai lét, mely évezredekken át milliárd elme gondolatát, milliárd szív érzelmét személyes egységbe, a földi halhatatlanságba foglalja. E földi halhatatlanság az állam.“

Nem a faj teszi a nemzetet, az államot, mert a faj fizikai fejlemény; a nemzetiség sem, mert félig a fizikai, félig az erkölcsi világhoz tartozik, ellenben a nemzet kizárólag az erkölcsi világrend nyilvánulása s függetlenül a fajbeli és nemzetiségi kapcsolatoktól, tisztán az ember-milliókat összekötő személyes egység öntudatában áll.

Ez az erkölcsi személyes lét, mely a nemzetben előtűnik van, az állam, míg a fizikai személyes lét az ember.

Az ember önfeláldozó és önző lény is egyszerre. Az ember mint önző lény érvenyesül a társadalomban, viszont, hogy állam van, az onnan van, mert az ember önfeláldozó lény is. Az igazi állam nem más, mint az emberi önfeláldozásnak világtörténetileg kifejlődött nagy, személyes rendszere.

De melyik hát az igazi állam? Az, amelyiknek ható ereje az egyéneket magába olvasztó nemzet, a nem igazi állam ellenben az, mely csak az egyesek érdekéért van.

Az igazi államnak célja elsősorban csak önmaga, vagyis a nemzet. Az állam öncél, mint ilyennek föladata, hogy a benne rejlő erkölcsszellemi és anyagi erőkapitális a lehető legteljesebb érvényre emelje, másrészt, hogy ez erőkapitális érvényesülése a személyes lét alakjában történjék.

Az egyes ember a nemzetben elveszti személyiségét s a nemzet személyiségének válik elemévé. Az igazi államban nemcsak a fejedelemnek kell imperszonálissá



válni, hanem az egyeseknek is; csak akkor, ha az államban minden ember fölolvad a nemzet személyiségébe, csak akkor lesz teljes a nemzet élete, az ily állam mondható „nemzetállamnak”.<sup>2</sup>

De minthogy az ember önző lény is, egyénisége teljesen beolvad-e a nemzetbe? Nem, ez a társadalomban érvényesül s az állam célja másodsorban, hogy itt is az erkölcsi világrend uralmát érvényesítse.

Az összes képzelhető emberi viszonyok ugyanis éppen úgy beleesnek az államba, mint a társadalomba, az első azokat a nemzet személyisége, a második csak az egyes ember szempontjából tekinti. Szerző szavai szerint az összes erkölcs-szellemi és gazdasági viszonyok, szívünk minden dobbanása, elménk minden gondolata képezik úgy az államot, mint a társadalmat, az államot amennyiben azokat a nemzet személyes léte sugározza át, a társadalmat, amennyiben az egyén mint ilyen betölti.

A nem igazi állam már most az, mely az összes viszonyokat csak az egyes ember szempontjából tekinti, az államot ezekből összetettnek, érdekei eszközének nézi, mely ennél fogva nemzetet mint oszthatatlan személyes lényt nem is ismer, hanem csak egyének kapcsolatát. Ilyen állam többi közt a társasági, a népszuverénitási állam, melynek alanya, nem a nemzet oszthatatlan személyisége, hanem az egyes benne élő emberek, melynek magának nincs lelke, hanem csak alkat-elemeinek.

Mint az eddigiekből látszik, de mint szerző maga is mondja, alapeszméje nagyon régi nemcsak a történelemben, az irodalomban is. Hogy csak némelyeket említsek, Plátó államának koncepcióját, melyet szerint az

<sup>2</sup> Nyelvünk a főnévi szóösszetételeket csak kis mértékben tűri; a „nemzetállam” nyelvünk törvényei ellen van éppen úgy, mint jogállam, a rendőrállam. Ehhez járul, hogy a nemzetiségi elv uralomra jutását látszik jelenteni, mi azonban szerző szándékával a legélesebb ellentétben áll. Végül tautológia van benne, mert nemzet és állam, szerző szerint, vagy azonosak, vagy a két szó egy dolgot s annak szükséges létezési módját jelöli s úgy hangzik, mintha vízjégről, lélekakaratról, emberszemélyről szólnánk.



nagybani ember, a költői lélek szemléletével eleveníti föl Schiller az ő szabályos emberében; a XVIII. század állami elméletével szembe szálló német organikus elmélet pedig az atomikus népszuverénitásnak a nemzeti szuverénitást állítja ellenében. Krause bölcsellete a személyiség fölmagasztalása s Gladstone babérai közt nem azok lesznek a gyorsan fonnyadók, melyeket az állam személyiségként való fölfogásával magának szerzett, bármennyire gúnyolta is azt Macaulay.

Teljesen tudatában van hát szerző is annak, hogy alapeszméje mint nyers anyag nem új, de ő, mint mondja, „nemzetállamot“ a tudományos dilettantizmus köréből kiemelve, elvvé akarja tenni, „mely kivitelének minden ízében a következetesség acélából van“.

S ami az irodalomban eddig előljáró beszéd volt, amelyre a szöveg nem következett, vagy egy-egy neki futamodás, mely azonban a vízbeugrás percében megállapodott, az szerzőnél kivitt rendszer.

Ezzel nem azt akarom mondani, hogy műve egészben véve igazi rendszer lenne, mert abban sok oly részt találunk, mely előzőjéhez és következőjéhez csak ragasztva van. Így az egész első rész: alaptanok, alaperők, szabadság, egyenlőség, államhatalom, alkotmány és államalkat benső kapcsolat nélkül szűkölködik, bár folyton át van hatva kívülről a mű alapgondolatától, de csak úgy, amint teszem, a kékfestékes edénybe vetett tojások, szövetek, szerszámok mind egyszínre festődnek, de azért halmaznak maradnak, egybe nem forrnak. Állam és társadalom, polgár és ember, önzés és önfeláldozás, az állam, mint tiszta ethikai lét s az állam természeti oldala: a terület, gazdaság, nyelv; az osztályok, az ember sarkalatos jogai a levegőben lógnak, annál kevésbbé vannak az államhatalommal szervesen összekapcsolva. Előadásuk azt a látszatot kelti, mintha az államhatalom vilis materiája volnának, pedig az emberi életnek épen olyan lényeges részei, mint a nemzeti lét.

A rendszeresség ott kezdődik a szerzőnél, ahol az államhatalom fejtegetésébe fog.



Az államhatalom a nemzeti szuverénitás alanya szerinte csak egy lény mindig s e lény a nemzet. Monarchia és köztársaság között e részben nincs különbség, abban nem a király, ebben nem az egyesek az államhatalom alanyai. Monarchia és köztársaság közt csak az a különbség van, hogy az első közvetett, ez közvetlen nemzeti szuverénítás, de mindegyik a nemzeti személyiség szuverénítása s ha mégis nemzeti és fejedelmi szuverénításról szólnunk, annak értelme az, hogy a nemzeti szuverénítás a szubstanciát, a fejedelmi annak létalakját fejezi ki.

Ennélfogva a kormány és a nemzet jogköre közti különbségnek csak a fél-konstitucionalizmusban van értelme; a nemzetállamban csak nemzet-jogkör van, mert minden közjognak az államban alanya a nemzet s az államhatalom egyes ágai csak a nemzeti jogkör létalakjai.

Az államhatalomnak vannak különböző alakjai (törvényhozás, végrehajtás) s különböző tárgyai (oktatás, egészségügy, gazdaság), de az államhatalom ez alakjaiban és tárgyaiban mindig egy; vannak továbbá különböző organumai, de ez organumok alanya megint csak a nemzet, csak más és más módon összerendezve a nemzeti személyiségnek törvényalkotó, végrehajtó és bírósági funkcióira.

Az államhatalom ágai mint funkció körök (alak és tárgy) az államhatalom ágai mint organumok (törvényhozó test, kormány, bíróság) úgy viszonylanak egymáshoz, mint cselekvény és a cselekvény alanya.

Az államhatalmi organumok nem a fizikai világ analógiája szerint értendők. A fizikai organum a fizikai testnek része, az államhatalmi ág, mint organum, mindig az egész nemzetet, az egyetemes és arányos politikai jog útján, de föladataihoz mérten különbözőleg szervezve jelenti s úgy képzelendő, mintha fizikai világban az egész test bírna látással, hallással.

A hatalom-megosztásnak nincs tehát értelme a „nemzetállam” szempontjából, mert ennek alanya, a nemzet, kivel oszthatná meg hatalmát? Minthogy min-



denik hatalmi ág ugyanaz az egy nemzet, azok egymást nem ellensúlyozhatják, kölcsönösen nem ellenőrizhetik, ehelyett mindenik hatalom önkontrollra szervezendő.

Az alkotmány a „nemzetállam” szempontjából az államhatalom gyakorlására szervezett nemzet, tehát nem a nemzet részvétele az államhatalomban, hanem az államhatalom a maga teljességében mint nemzeti szervezet.

A törvényhozó hatalom a nemzet a maga parlamenti szervezetében. A parlamenti szervezethez nemcsak a parlament tagjai, hanem az összes polgárok tartoznak: oda tartoznak a választói jog, a sajtó, a kérvényezés, a népgyűlés stb. által.

A nemzetet a maga parlamenti szervezetében nemzeti képviseletnek szokás nevezni; ám tartsuk meg a szót, mondja szerző, melyhez a nemzeti szabadság legszebb diadalainak emléke fűződik, de ne dedukáljuk a fogalmat, mely kifejezni akar, a szóból. Ugyanis képviselethez legalább két személy kívántatik, de az államban csak egy személy van: a nemzet. Ki képviselhetné a nemzetet az államban? Nincs arra a nemzetnek semmi szüksége, hogy a maga belső, állami életében képviseltesék, mert a nemzet az államban teljesen ott van. Ki képviselje és mi végből képviselje az egyes embert saját lelkében?

Amíg a népszuverénítás (társasági állam) szerint a személyek egy nagy köre (az összes polgárok) a személyek egy kis körével (parlamenti tagok) áll szemben, mint meghatalmazó a meghatalmazottal, addig a nemzeti szuverénítás szerint a személyek e két köre nem létezik. A nemzetállamban a parlamenti szervezet nem képviselet, hanem a nemzet közvetlensége minden polgárban.

A parlamenti szervezet célja, hogy a nemzeti gondolatok a parlament vezetése alatt tisztúljanak s e magasabb megtisztult fokon állapíttassanak meg nemzeti akaratúl.



A kétkamra-rendszer a nemzetállamban szükséges, ellenben a társasági állam természetével nem egyeztethető össze, mert utóbbiban a parlament csak szócső és mert a polgárok akarathalmazának egy időben kétféle majoritása nem lehet. Szükséges pedig azért a nemzetállamban, mert itt nem arról van szó, hogy a polgárok akarathalmazza, mint valami változhatatlan kövület, napfényre hozassék, hanem arról, hogy a nemzetnek, mint egységes személynek gondolata és akarata az összes polgárokból érlelődik; nem meglévő akarat gépies kifejezése a cél, hanem akaratfejlesztés, tökéletesítés, megállapítás.

A nemzetben a teljes gondolaterő kifejlődése és érvényesülése végett kétféle van szükség: egyfelől az érzelmek áthívta gondolatábrázolásra, másfelől az ennek eredményeit bíráló, hideg megfontolásra. E kétféle gondolkodásnak nemzeti szervezete a két kamara.

A többes szavazat a helyi választó kerületek helyett, a személyesek létesítése (Hare-féle rendszer) egészíti ki a nemzetállam parlamenti szervezetének alapvonásait.

A kormányhatalom semmi más, mint a nemzet, de a cselekvés szempontjából szervezve és pedig a cselekvést egyfelől országos egyetemességében tekintve, mint kormány, helyi vonatkozásaiban mint önkormányzat.

A nemzetállam szempontjából a parlamentaris kormányzat alakjában van a nemzet a legeszményiebben a cselekvésre szervezve, mert a minisztert a nemzet esze, bizalma tartja meg polcán; sokkal alantasabb formája a nemzet kormányra szervezésének a praesidentialis kormány, mely alkotmányi paragrafus szerint meghatározott időre alakul, ezt ugyanis a paragrafus tartja helyén, illetőleg buktatja meg, mikor az ész talán fönn tartaná.

Idáig világos, mit akar szerző mondani, amint azonban ennyit elmondott a törvényhozó és kormányhatalomról, még mielőtt a bírói hatalomra átmenne, elkezd a kormányhatalomról szóló fejezetben a bírói módszert, illetőleg a közjogi bíraskodást tárgyalni.



Igaz ugyan, hogy az államhatalom funkciókörei: a jogalkotás és végrehajtás — mely utóbbihoz a bírászkodást is számítja — szerinte az állameszme lényegéből következnek, míg a nemzet organizálódása a törvényhozásra, a kormányzásra és bírászkodásra a történelmi fejlődés esetelei szerint kisebb-nagyobb mértékben történik; igaz, hogy nézete szerint az államhatalmi ágaknak a közfelfogás szükségesnek tartotta kontrollja képtelenség, mert csak az egyes hatalmi ágak önkontrolljáról lehet szó; igaz, hogy szerző, mondhatnám mellékesen, mert ily nagyfontosságú kérdést nem elég kimerítő, élére állító módon, már előre bocsátotta, hogy a kormányhatalom és bírói hatalom funkciója csak annyiban különbözik, amennyiben az előbbi a végrehajtásnál az egyes esteket az egésze vonatkoztatva individualizálja, utóbbi ellenben az egyes eseteket fogalmi (vagyis logikailag elvont, nem individualis) alakban és az egészet nem tekintve veszi alapul.

Mindennek ellenére szerző igen megnehezíti álláspontja fölfogását azáltal, hogy egyrészt a bírói hatalom előtt, másrészt a kormányhatalomról szóló fejezetben, nem is külön szakaszban, hanem a közjogi bírászkodásról szólva, kezd egy új egyetemes fogalmat, a bírói módszert tárgyalni, mely szerinte a törvényhozó hatalom működésében is föltalálható.<sup>3</sup>

Mi ugyanis a bírói módszer? A bírói módszer mind a három hatalmi ágnak, tehát a törvényhozónak is működési módját képezi és azt jelenti, hogy mindegyik hatalmi ág, ha föladatát igazságosan akarja betölteni, például igazságos törvényeket akar hozni, funkcióját úgy végzi, mintha per folya előtte s annak formáit utánozza.

Az athéniek hajdan törvényeiket épen peres eljárás alakjában hozták. Hasonlóképen, hogy a törvényhozó test szervezkedhessék, ehhez bírói módszer szükséges, dönteni kell tudniillik a polgárok szavazatjoga fölött,

<sup>3</sup> Szerző célját könnyebben elérte volna, ha az állami személyiség működésének minden módját s így a bírói módszert is előbb elemzi, mielőtt az egyes hatalmi ágak fejtegetésébe fog.



egyes választások érvénye fölött, e funkciónak azonban nem kell szükségképen az illető szerv, tehát jelen esetben a törvényhozó hatalom által végeztetni, de ha más szerv végzi is, például a kúria ítél a választójog fölött, ennyiben az a törvényhozó hatalom szervezetéhez tartozik, annak kiegészítő részét teszi.

A kormányhatalomban a bírói módszer a közigazgatási bíróság alakjában jut fölszínre és arra való, hogy a végrehajtó hatalom önmagát kontrollálja, igazságosan járjon el; az nem tesz különbséget, maga a kormány vagy kívül álló hatalom gyakorolja-e a bírói módszert, csak az egésznek, a kormányhatalomnak szempontjából tegye s ezt nem tekintve, ne elvont módra.

A bírói hatalom sajátképeni ítélő működésének nem képezheti mellékalakját a bírói módszer, mert ennek sajátképeni, érdemleges működése nem áll másban, mint a bírói módszernek valóságos gyakorlásában a perben álló felek közti jogvitákra nézve. Csak a bírói hatalom szervezete szempontjából lehetséges itt is a bírói módszer, mint mellékalak, midőn például arról van szó, van-e valakinek esküdti kvalifikációja?

A bírói módszer tehát a törvényhozó és végrehajtó hatalom működésének mellékalakjaiként gyakorolva, tulajdonkép közjogi bíraskodás, mely a kormányhatalom körében gyakorolva, közigazgatási bíraskodásnak neveztetik; ezzel szerző, amint már kiemelttem, nem tartja ellenkezőnek, hogy a legfőbb fórum közigazgatási ügyekben, a törvényesség szempontjából a kúria legyen, mert szerinte a kúria, ha mint közigazgatási bíróság ítél, része a kormány szervezetnek.

Végül kifejtetik a bírói hatalom, mely a nemzetnek aktív állam-alannyá szervezkedését jelenti, az esküdt-szék alakjában a magán- és büntetőjog alkalmazására.

A szellemes aperçukben, találós mondásokban gazdag és mély meggyőződéssel írt könyvnek ezekben csak leglelkét, a középpontját adtuk, mely körül az egész forog, sok fontos részére egyáltalán nem terjeszkedtünk ki, hogy a megbeszélést lehetségessé tegyük.



Szerző műve velejét már egy éve közölte a *Phil. Szemlé*-ben s ott kihívja ellenzőit a küzdőtérre. De legyen, mondja, a küzdelem döntő. Vagy az elvet kell megtámadni, vagy keresztülvitelét. Szerzőnek teljesen igaza van.

Én tehát röviden kimondom véleményemet.

Elve enyém is, de nincs végig gondolva, nem elvében van a hiba, hanem a kivitelben.

Szerintem éppen nem ábrándok porfelhője a köz eszméjéből s nem az individualizmusból kiinduló állam, sőt benső meggyőződése szerint az emberiség multjának éppen úgy ez a leghatalmasabb mozgatója, mint jelenének.

De miben van hát a kivitel hibája? Nézetem szerint szerző tehetségének synthetikus természetében; egyáltalán nem bír elemezni, csak szemlélni, csak az általános iránt van érzéke, csak összbenyomásai vannak, ellenben, hogy úgy mondjam, vak az általánosnak elemei, ezek összekötő száaira nézve. Nem deduktív módszerét helytelenítem ezzel, hanem azt, hogy az indukciót rosszul köti össze a dedukcióval, mert hisz szerző folyton indukál is, sőt erre egyáltalában nem fektet súlyt, hanem igenis arra, hogy tételeinek tartalmát, melyekből következtet, nem állapítja meg pontosan, nem szedi előbb szét részeire.

Ehhez járul, hogy gondolkodásmódja nagyon dualisztikus; magas ideált s alacsony valóságot, történelmi esetlegességet s bölcselmi szükségképeniséget látunk abban egymás mellett dolgozni. Szerző idealizmusa nem a valósággal kapcsolatban támad, hanem a fölött végtelen magasságban lebeg. Álláspontja, törekvése az ideált a valóságra erőltetni, abba belé vinni, nem belőle kitalálni, fejleszteni.

Így az állam tisztán ethikai lét szerinte s mégis a területre, a gazdasági életre támaszkodik, ezek alap-erőikhez tartoznak. Az állam az önfeláldozás, a társadalom az önzés szervezete, de mind a kettő ugyanazon



anyagból, tudniillik a földnek bizonyos részén élő emberekből s ezek összviszonyaiból áll, az államban az ember személyisége megsemmisül, a társadalomban pedig uralomra jut s mégis az állam anyagilag ugyanaz a kapcsolat, ugyanannak az organikus egésznek, az emberi összéletnek csak más formái.

De nem kérjük-e, ez ellentéteket szemünk elé állítva látva, hogyan fér hozzá az állami ideál az emberi élet prózájához? Vagy hogyan fér meg az önző és az önfeláldozó ember egymással egy organikus, sőt épen személyes egységgé összeolvadó kapcsolatban? Ez lett volna az analízis feladata. Ki kellett volna fejteni az önzést és önfeláldozást, mint egymással rokont, vagy mint egymást bizonyos fokban kiegészítőt, vagy mint egymásnak alárendeltet, meg kellett volna mutatni a valószínű ideállá magasodását vagy a lépcsőket, melyeken az ideál a felhőkből leszáll az anyaghoz.

Coleridge jutott gyakran eszembe, midőn szerző gondolatmenetét követtem. *On the Constitution of the Church, and State according to the Idea of each* című művében kanyargós útakon fárad, hogy az állam és egyház eszméjét érthetővé tegye.

Coleridge az eszmét úgy határozza meg, hogy az valamely dolognak olyan képze, mely semmiféle különös állapotból, formából, módból, amelyekben a dolog bármikor létezett, nincsen levonva, de általánosítás útján sem keletkezett ily módok, állapotok bármily történelmi sorozatából: hanem adva van a dolog végső céljának (gondolatának) tudata által. Ily tudat létezhetik, sőt hatalmasan befolyhat cselekedeteinkre, anélkül, hogy bennünk öntudatosná vált, vagy hogy azt határozott szavakkal kifejezni bírónk. Utóbbi különbözteti meg az eszméket a fogalmaktól. A fogalom ugyanis az értelemnek öntudatos ténye, mely által bármely dolgot vagy benyomást egy osztályba sorozunk más dolgokkal valamely mindannyival közös jegy útján... Fogalmunk van egy dologról, ha egy ismert csoportba be tudjuk sorozni, ellenben csak kevés kiváltságos ember bír eszmével, mert



az embereket közönségesen inkább ez (az eszme) bírja, tartja hatalmában.

Az eszme nem más tulajdonképen, mint valamely dolog törvénye, csak hogy a törvény tárgyilag mint öntudatunkban létező van gondolva, elnevezve. Az eszme tehát jóslata, proféciája a tüneményeknek, melyek nem minden részletökben, hanem főirányukban az eszme megvalósulásai.

Rousseau és előzőinek társadalmi szerződése például nem eszme, hanem merő fikció, mert az erkölcsi kötelességérzetnek, mely bennünket megtartására kötelez, már e szerződés előtt épen oly erővel és ugyanazon kötelességekre vonatkozólag léteznie kellett őseinkben s őket ily szerződésre ösztönözni. Ugyanis mit tehetett egyebet e szerződés, mint hogy kötelezze a szerződő feleket, hogy a közjót az adott viszonyokhoz képest és legjobb belátásuk szerint munkálják.

Ellenben van értelme egy örökké megújuló társadalmi szerződés eszméjének, mert ez csak azt fejezi ki, hogy az állami kötelességeket az emberek öntudatának jóvá kell hagynia, mert az embert dologgá alacsonyítani nem szabad és hogy minden alkotmánynak meg kell változnia, mihelyt hasznosságának tudata hiányzik.

Valódi eszme s nem fikció az alkotmány eszméje s az állam eszméjéből keletkezik. Az angol történelem nagy Alfréd óta nem más, mint ez eszmének hatása az angolokra, kik annak nyomása alatt cselekedtek s létesítéséhez, bár nem mindig egyformán és közvetlenül, a valósággal alkalmazott eszközöknek néha megfelelő, néha meg nem felelő kombinálása által, mégis fokozatosan közeledtek.

Amíg tehát az eszme egyrészt a csira jellegével bír, másrészt a végső próbakő, melyen elválnak, vajjon, teszem az alkotmányra vonatkozólag, ennek egyes intézményei egészséges hajtások-e, vagy pedig elfajulások s satnya kinővések? Vajjon utóbbiak csak a környékező elemeknek vagy talajnak, vagy belső kórnak ki-folyásai-e?



Végül főfontossága Coleridge szerint, hogy egy eszmét nem azon módon lehet legkönnyebben magyarázni, amely módon tényleg megvalósul. Az emberi alkotásoknak magyarázatára csakúgy, mint a természet képződményeire más módot kell választani, mint azt, hogy azok tényleg léteznek és pedig azért, mert az emberi alkotásoknál az eszköznek, valamint az anyagnak tökéletlensége, a természeti világban pedig az együttesen létező célok sokfélesége és bonyolultsága módosítja az eszme megvalósulását. Pedánság vagy fölületesség ellen nincs más orvosság, mint a kompenzáció törvényének s a ki egyezés elvének szem előtt tartása, az elsőnek uralma igen messze terjed, a második szükséges, mindakettő pedig igen gyakran előfordul.

Ekként fogva föl az eszmét, különösen az angol alkotmány eszméjét, mely az angol nemzeti génusznak oly természetes szüleménye, mint a selyembogáré a selyem s mely szerinte nem vezethető le sem Alfréd-től, sem mástól, hanem amely elmondhatja magáról: „Mikor az ész és Isten törvényei keletkeztek, én velök jöttem“, Coleridge tulajdonképen hasonló gondolkodási alapra áll mint szerző, de a maga eszméjét, az állam és egyház eszméjét megtalálja a történelem legváltozatosabb viszontagságai közt, míg szerző a magáét, a nemzeti személyiséget, a „nemzetállamot“ ezeken fölül állónak, csak megvalósítandónak, nem már legalább részben, valahogy megvalósultnak, tehát igazában nem eszmének, nem ideának, hanem ideálnak tünteti föl.

Az eszme neki nem tény, nem ható tény, mint Coleridge-nak, eszme és tény merő ellentétek. A fejlődés elve merő tény, az állam uralkodó elve pedig az ideál. Az erkölcsi világban is megvan ugyan a fejlődés elve, de azt csak azért tanuljuk, mivel az ideált csak szerinte valósíthatjuk. Az eszme tehát szerző szerint merő lehetőség, jövő, aminek lenni kell.

Legjobban látható, mit ért szerző eszme alatt, az ellenvetésből, melyet Spinózának tesz.



Spinóza szerző szerint azt a hibát követi el, hogy azonosnak veszi a ténnyt és az ideált, holott azok csak a mindenségben azonosak, de az ember véges körében egymástól el vannak választva, s az ember rendeltetése éppen abban áll, hogy a tényleges világot az ideál fölé emelje.

Szerző tehát azt mondja ugyan, hogy a nemzetállam eszméjét fogja kifejteni, tényleg azonban annak csak eszményét, ideálját, mint megvalósítandót rajzolja elének. Mondja ugyan azt is, hogy a nemzetállam világtörténeti tény, de csak töredékesen van kifejlődve s könyve fogja azt, mint egyenes vonalat végső konzekvenciáig húzni s e körben látni fogjuk, mit vág az keresztül mint görbe vonalat. A munka azonban csak mint elméleti egyenes vonalat mutatja a nemzetállamot; de mint történelmileg keletkezett, ha Anglia legújabb fejlődési fázisának parlamentáris kormányzatának fölemelését nem tekintjük, még töredékeiben is alig találjuk meg szerzőnél; hisz maga is mondja, hogy a nemzetállam napja csak a legújabb korban kel föl.

A munka mindenképen azt a benyomást kelti, hogy a nemzetállamnak eszméje az ó- és középkor alatt a valóságba semmiképen sem tudott behatolni s az újkorban is csak az angol parlamenti kormányzat kifejlődése, tehát igazán csak vagy száz év óta; ugyan e következtetést engedi a rövid, irodalomtörténeti kitérés is — egyébiránt a mű leggyöngébb része — ahol még csak lassan derengő fényét sem látjuk a nemzetállam eszméjének s a legnagyobb gondolkozók mindig csak az alantass társasági állam színvonalán állanak, sőt szerző is oly formán teszi megjegyzéseit a különböző írókra, mintha maga szintén csak a társasági állam színvonalán állna s csak annak szempontjából találna megjegyezni, kifogásolni valót.

A munka hibája tehát abban áll, hogy az ellentéteket, az önző és önfeláldozó embert, a nemzet személyiségét s az ember személyiségét, az ideált és valósá-



got egymással szembe állítja, anélkül, hogy értéküket, viszonyukat meghatározni megkísérelné.

Fő elve: tudniillik az ideál s a valóság küzdelmében az elsőnek érvényre juttatása, még annyira sem magyarázza e két ellentétet, mint ahogy az már Plátónál magyarázva van, ahol a valóság az eszméknek legalább árnyéka, ellenben szerzőnél az ideál a valóságba ugyan beviendő a fejlődés törvénye szerint, de magában e valóságban, s ennek fejlődésében az ideállal teljesen ellenkező valami foglaltatik.

Mint viszonylik a nemzet eszméje az egyes ember, az egyén eszméjéhez, az állam a társadalomhoz, mint jutnak bele az egyén jogai, melyek önzésből erednek az állam működési körébe, mely szerző szerint az önfeláldozás szervezete? Az egyéni jogokat szerző szerint az állam például azért védné, mert bennök is az erkölcsi világrend uralmát akarja létesíteni a nyers erő fölött. Hogyan? Mi által? Azáltal, hogy ez önzésből keletkező jogokat fönntartja egyesek erőszakos támadása ellenében, de ez esetben a jogok és alapjuk az önzés is az erkölcsi világrendhez tartoznak. Hogyan és mennyiben? Ez a kérdés. Vagy úgy értsük-e az állam célját az egyén szempontjából, hogy a jogeszmének valósítása az egyénekre nézve és pedig nem formalisztikus módon, az egyéniségnek bizonyos fokú föláldozását jelenti?

Mind e kérdésekre nem kapunk feleletet. A kellő analízis hiánya miatt homályban marad a tárgy, melyet szerző rajzolni akar.

Amit szerző Spinozának ellene vet, hogy ez az eszmét és valóságot azonosnak veszi — minek Spinozánál megvan az értelme s azt nála következetesen keresztül vive látjuk is — ugyanezt lehet neki is az államhatalmi ágak tanának kifejtésére nézve ellenvetni, csakhogy szerzőnél ez nagy következetlenség s helyes értelme sincs. Ugyanis szerző alap kiinduló pontja az ideál és valóság ellentétbe helyezése, az államhatalmi ágak tanánál azonban ideál és valóság teljesen összefolynak.



Mi tanának a veleje az államhatalmi ágakra nézve? Az, hogy a nemzet a parlamentben a törvényhozásra, a kormányhatalomban a végrehajtásra, a bírói hatalomban az ítélkezésre van szervezve; igaz mindegyikben különbözőképen van csoportosítva, de mégis mindig csak a nemzet s ennél fogva e hatalmak elválasztásáról, egymás korlátozásáról és ellenőrzéséről szólni képtelenség.

De nem lehet-e erre joggal azt felelni, hogy mivel a királyban, a miniszteriumban, a megyékben és községekben van a nemzet a végrehajtásra szervezve, az, ily módon csoportosítva, a valóságban egészen más, mint midőn sajtójában, népgyűléseiben, parlamentjében, királyában törvényhozási feladatokkal foglalkozik, bár eszmeileg mind a két vonatkozásban egy. Épen így teljesen igaz ugyan, hogy a parlamentben s a választókban egyaránt a nemzet van, hogy a parlament a nemzetet, nem a választókat képviseli, de azért vajjon a valóságban a választók s a parlament nem részei-e, noha egymással csak erkölcsi viszonyban álló részei-e a nemzetnek? A parlament sem a nemzet, a választók sem a nemzetet, de mindkettő tényleg különböző organumai a nemzeti élet folyamának.

Csak a realitás iránt való érzék teljes hiánya magyarázhatja, hogy szerző hosszasan fejtegetve, mennyire nélkülözhetetlen, hogy ha a kormányhatalom igazságos gyakorlásának kérdése fölvetetik, az a kormányhatalom keretén belül döntessék el, hogy tehát az úgynevezett közigazgatási bíráskodás a kormányhatalom körén belül szerveztessék, végül mégis maga javasolja, hogy a közigazgatási jogviták végső fokon, a kúria által döntessenek el. Épen így szükséges szerző szerint a törvényhozó hatalom igazságos gyakorlása s ez a bírói módszer alkalmazása által történik; az athéniek a törvényhozás érdemleges részét per alakjában a nomotheták által gyakorolták; az újkorban a bírói módszer a törvényhozó hatalomban csak annak szervezkedésére alkalmaztatik s a választók jogai s az egyes választások igazolása történik bírói módszer szerint, az azonban, hogy



ez maga a parlament vagy kúria által történik-e, szerinte különbséget nem tesz, mert a kúria mint a törvényhozó hatalom része gyakorolja e funkcióját, épen úgy, mint akkor, ha közigazgatási bíróságként ítélt, tulajdonképpen a nemzet kormányhatalmi organizmusának a része.

A valóság ily ignorálása mellett azután nem nehéz fölláttani, hogy az államhatalmi ágak kölcsönös kontrollja fölösleges, mert elég kimondani, hogy a kúria ha a közigazgatás fölött ítélt, azáltal már kormányhatalmi szervvé lesz, vagy ha képviselői választás igazolása tárgyában bíraskodik, a parlamenti szervezethez tartozik, ekkor ugyanis nem egyik hatalmi ág ellenőrzi a másikat, hanem mindenik önmagát.

Az önkontroll homályos fogalmát, melynek Gneist is hívei közé tartozik, csak a valóság ignorálásával lehet keresztül vinni. Szerző végig gondolta az összes államhatalmi ágakra nézve s kihozta Gneist tudós kódéből a józan ész tiszta világába, itt azonban véleményünk szerint teljesen látszik is tarthatatlansága.

De nemcsak az önálló kontroll fogalmát tartjuk elhibázottnak, hanem a kormányzás és a közigazgatási bíraskodás között alig bírnak szerző koncepciójában különbséget tenni.

A kormányzás ugyanis abban áll szerző szerint, hogy az egyes eseteket az egészre vonatkoztatva individualizálja, a bírói hatalom ellenben, mely jól megkülönböztetendő a közigazgatási bíraskodástól, az egyes eseteket fogalmi alakban s az egésztől elvonatkozva veszi alapul, a közigazgatási bíraskodás végül a kormányzati felségjogot az egész szempontjából bírói módszer szerint gyakorolja.

E szerint tehát a kormányzás és közigazgatási bíraskodás lényegileg egy, a különbség köztük csak az, hogy az első bírói módszer nélkül, az utóbbi bírói módszer szerint gyakoroltatik.

Ugyanis mi a bírói módszer? Szerző direkte nem felel rá, de fejtegetéseiből az következik, hogy mind-



egyik hatalmi ág, ha föladatát igazságosan akarja végezni, cselekvését különös formákkal veszi körül, melyek hasonlítanak a bírói hatalom eljárásának, a peres eljárásnak formáihoz.

Így a képviselőház a maga tagjainak választása fölött bírói módszer szerint ítél, de a választás ellen kérelmezők, annak védői, lényegileg nem peres felek, a bíráló bizottság lényegileg nem bíró, és pedig miért nem? Azért nem, mert a kérvényezők nem a maguk jogát követelik, a választást védők nem a saját jogukat védik s a bíráló bizottság nem az ő joguk fölött ítél, hanem a parlamentté szervezett nemzet joga fölött, mely meg lenne sértve vesztegetés, hivatalos erőszak útján történt választás által.

Midőn tehát azt mondja szerző, hogy a közigazgatási bíráskodás a kormányzatnak bírói módszer szerint való gyakorlása, ez annyit jelent, hogy a per formái némileg utánóztatnak, a közigazgatás bizonyos formákkal veszi magát körül, hogy igazságosan végezhesse föladatát, de lényegileg nincsen perről, nincsen felekről, bíróról szó.

Ki nem fogja azonban kérdezni, hogy ha a közigazgatási bíráskodás formái lényegileg nem peres eljárási formák, mik hát azon formák, melyek szerint a kormányzás is eljár? Mert az kétségtelen, hogy a kormányzás is bizonyos formák között mozog, melyeknek célja, hogy működése igazságos legyen. A csendőr például, midőn behatol egy házba s ott házkutatást végez, ezt csak a községi hatóság közbenjöttével, jegyzőkönyv fölvétele mellett teheti; a hatóság, midőn egy vasút irányát kijelöli, tartozik az érdekelteket meghallgatni, midőn valamely közmunkára árlejtést tart, az csak meghatározott formák közt történhetik, épen úgy, amint sok államban a népesoportosulások, zendülések szétkergetésénél a hatósági személynek hivatalos egyenruhában kell lennie, dobszó mellett, törvényben előírt szavakkal kell előbb a tömeget szétozlásra fölhívni, mielőtt a karhatalmat alkalmazná.



Ez és hasonló formák mind a közigazgatás igazságos gyakorlásának biztosítására céloznak, amint hogy erre céloznak a közigazgatás személyzetének kiszemelésénél követett elvek, a nyilvánosság stb. Úgy hogy, ha állana szerzőnek a kormányzás és közigazgatási bíróság közt tett megkülönböztetése, a két funkció közt lényeges különbség nem is lenne, amint ezt Gneist ki is mondta, csak hogy fölfogását, jöllehet oly nagy tekintélynek örvend e részben, saját hazája, Poroszország sem követte e részben, midőn közigazgatási intézményeit újjá szervezte.

Amint már fönntebb mondtam, szerző eszméjének kivitele az analízis hiánya miatt tökéletlen. Ennek kimutatása végett legyen szabad a parlamenti választások igazolásának fejtegetésére visszatérnem. Szerző azt mondja, hogy az állam a közjogi bíráskodásban, így például a parlament az igazolásoknál nem a választók. hanem az állam, a parlament joga fölött határoz. Ki nem érzi, hogy ebben van igazság, de a teljes igazság van-e? S mi hát a teljes igazság?

Az, hogy a parlament igénye, mely szerint a törvényes választók által, törvényes módon választott tagokból álljon, mindenekelőtt a választók jogának, azután pedig a választási eljárásnak alakjában létezik. A parlament ez igénye azonban ismét csak alak, melyben az egész nemzet igénye ténylegesül, mert a parlament sem a nemzet, amint a választók sem, a király sem, a sajtó sem, hanem izei, tagozatai a nemzet személyiségének s mint ilyenek jogilag megkülönböztetettek, habár eszmeileg, erkölcsileg összefolynak. Az egyes választók egymás irányában, mint a nemzeti személyiség elemei, jogilag is megkülönböztetett lények, de ezek akkor is, ha őket összeségökben vagy választó kerületekre daraboltan vesszük s a választott képviselők testületéhez viszonyítjuk, ami, hogy szorosan a tárgynál maradjunk, mutatkozik akkor, midőn a parlament hivatalból semmisít meg, például egy egyhangú választást, de akkor is, midőn a parlament igazol egy választottat s az ellen a



választók egy része panaszt emel, vagyis a választók egymással szemben jogilag megkülönböztetett személyiségek, valóságos felek, bár mindannyiukban az állam, a nemzet az a joga nyilvánul meg, mely által akarata elemeinek irányát, törekvéseit meghamisíthatatlanul kifejezésre juttatni kívánja.

Az eszmeinek nagyon nyers, mondhatnám mechanikus koncepciója az, mely nem bírja elképzelni, megérteni, hogy a nemzet, bár ízeiben jogilag tagoltnak kell lennie, az elkülönítő, szétválasztó jognál magasabb kapcsolatok, úgymint az öntudat szellemi ereje, az erkölcs önzetlensége segítségével a jogilag szétszórt ízeket össze ne kapcsolhassa.

Valójában tehát jogi felek a választást megtámadó és védő választók egymással csak úgy, mint a parlamenttel s ez velök szemben. Ami őket a magán per feleitől megkülönbözteti, az abból áll, hogy nemcsak jogi felek, hanem peres viszonyukra nézve is ugyanannak az egésznek, az államnak, a nemzetnek részei s joguk érvényesítése által végeredményben nemcsak ezt, hanem az állam jogát is érvényesítik.

De épen úgy bizonyos, hogy akkor, ha a parlament s nem a kúria ítél az igazolások fölött, ez az ítélet nemcsak magára a parlamentre, hanem tőle tényleg és jogilag különböző lényekre s ezeknek tényeire is vonatkozik s épen, mivel nemcsak másokra, hanem magára is vonatkozik, ezért nem érzett magában elég erkölcsi erőt a világ első parlamentje, az angol, hogy ez érdekelt féli minőségét levetkőzve, remélhesse e százados funkciója végzését s rábízta újabban a választások igazolását az ország főtörvényszékére, noha méltóságához illő lett volna, hogy az tovább is kezében maradjon.

Az imént megbeszélt részletekkel, azt hiszem eléggé indokoltam azt az állításomat, melynél fogva egyetértek szerzővel az állam személyiségére, öncélúságára nézve, de elfogadhatatlannak tartom kivitelét, hiszem azonban azt is, hogy a kivitelnek véleményem szerinti hiányait föltárva, nem kisebbítettem szerző művének



érdemét, jelentőségét, mely nemcsak eredetiségében és szellemességében rejlik, hanem a bátorságban és függetlenségben, amellyel, tekintet nélkül a napi áramlatokra, az igazságért s annak organumáért, a tudományért, mint legfőbb célért lelkesedve, a közélet benső, nem ember alkotta törvényeit kutatja.

---



## A magyar faj hegemoniája.\*

### I.

Az emberiség kihirdetetlen, egyetemes törvények valósítója.

Költészetével megsejdi, tudásával megérti azokat, hitében meghajol előttük, hősei és vértanúiban meghal értük.

Az emberiség lényegét, célját illetik e törvények, valósulásukkal az emberiség alakul meg, minden irányú kifejtésükkel beáll reája az idők teljessége.

Az emberiség csak lassan lesz. Lényege nehezen válik ki a mindenség gomolyából, külön világát, a jognak, felebaráti szeretetnek, a művészetnek, a hitnek, a tudásnak világát fájdalmas csalódások között, arca véres verejtékével, legjobbjainak véráldozatával hódítja el a természet világától.

A föld súlya mellett, mely lehúzza oda, ahonnan származott, saját lényegének erői, hite, költészete, tudása nem kevésbbé viszik tévútra az emberiséget, midőn önlényegét, rejtett törvényeit keresi.

Hite babonává, költészete üres játékká, tudása előítéletté, hősei bohócokká, vértanúi rajongokká válnak, mert azt hiszi a maga céljának, javának, ami annak épen útjában áll és vagy nem bírja a mindenségnek s benne az emberiségnek szükséges összefüggéseit, törvényeit kitalálni, vagy pedig nincs erkölcsi ereje érvényre emelni.

---

\* Először megjelent az „Aradi Vértanúk” albumában. (1890.).



Az emberiségnek ez a sorsa ismétlődik legkisebb elemének, az embernek életében csak úgy, mint leg-hatalmasabb tagjaiban, a nemzetekében.

Az emberiség lényegének javára, élete törvényének valóságán munkáltatok-e Ti tizenhárman, akik Aradnál vértanú halált szenvedtetek?

Azok a bitófák, melyeken éltetek kiadtátok, támasztó oszlopai lettek-e az emberiség céljának? Kérdi a megfontoló emberi elme azon a napon, midőn az emberi szív, borzongva iszonyú végetek emléktől, el-lágyulva lényetek kegyeletében s örvendezve eltiport lelkeitek megelevenülésének az újra támadt nemzeti lét-ben, emléketekre kiformált, hatalmas ércet helyez a ter-mészet külső világába, hogy ott is jele maradjon a szelle-mek országában el nem vesző élteteknek.

Ha a szívnek, egy nemzet szívének hódolata hatá-rozna az elme töprengései fölött? Ha a szív mindig meg-találná a helyest?

A nemzetszeretet vajjon nem önmagát szereti-e bennetek, nem önmagának emel-e oszlopot.

Nem az emberiség útjában álló akadály volt-e a nemzet, melyért meghaltatok? Nem az emberiség fenn-sőbb céljainak ellenére oltódott-e ki éltetek? Egy nép szabadsága, nem az emberiség java szükségképen, ki tagadhatná? Nem voltak-e rajongók, kiket összetör-tek az európai világ történetének kerekei?

Nem az emberiségre becsesebb aspirációk elnyomói voltak-e, midőn a magyar faj léteért, fölényéért a Kárpátok övezte földön síkra szálltatok a külső s a nem-zet önkebelében föltámadt ellenségek ellen?

Az egyéni morál ítélőszéke előtt halálotok a honfi hűség és szeretetnek dicső áldozata ugyan, de vajjon az emberi nemre van-e más jelentősége, mint az, hogy ez erénynek egy újabb magasztos példáját hagyttátok az utókorra? és szaporítottátok az emberiség szellemi er-kölcsei tőkét, melyet évezredek óta gyűjt a vérrel tanú-sított honszeretet példáiból, anélkül, hogy velők lénye-gét jobban kifejtené, vagy célját inkább megközelítené?



Az elme töprengései ép oly sorvasztók, mint a sziv kielégítetlen vágyódásai.

Bocsássátok meg őket megdicsőült szellemek a kegyelet e napján, bocsássátok meg neki, hogy a sziv indulatát az értelem sűrű szűrőjén akarja áteresztetni, keresve nincs-e salakja, keresve mi benne az örök értékű s mégis új az emberiségre?

Dicskoszorútok leghervadhatatlanabb levelei száraz láncokból fakadnak, melyeket az elme kovácsol, latolgatva, miért haltatok meg? Mit ért s mit ér az a nemzet, melynek vértanúi lettetek? Mit valósított meg az emberiség lényegéből, mit ért el céljából?

Nevetek, mint embereké örökké az erény tündöklő mintái, az ártatlan áldozatok magasztos példái gyanánt fog az utókorra maradni, de értéketek, érdemetek, mint világtörténeti tényezőké a magyar faj értékével, fölényének, uralkodásának jogosultságával áll vagy esik.

E fölény, ez uralkodás jogosultsága ma európainlag elismert tény, az európai államok rendszerének s így az emberiség életének lényeges tényezője, miért azt újra az elme mérő serpenyőjébe vetni, miért épen az ünnepen?

Mert e ténynek vannak irigyei, vannak ostromlói, mert belső elemeinek, erkölcsi okainak boncolása azt a mérő tény színvonaláról a jog szentségének körébe emeli és mert végül a Ti el nem muló dicsőségetek legszilárdabb talpköve.

## II.

Miért kell az államnak, mely hazánk földjén a jognak s igazságnak oszfoogatója, a gazdasági és erkölcsi javak ápolója, a fegyveres erő irányzója, szellemben főleg magyarnak, miért kell a magyar fajnak vele együtt élő népek fölött vezetőként kiemelkedni?

Mert az európai emberiség mai alakulásában e földön, ahol egyrészt a szláv és német világ találkoznak, másrészt ahol a török birodalom helyén keletkezett új



államok készületlensége miatt, az európai világot a fölbomlás veszélyei fenyegetik, erős államnak, még pedig külön létalappal, sajátos jelleggel bíró államnak kell lennie.

*Az egyes államok ugyanis sohasem csak egy nép szükséglete miatt állanak fenn, habár egy nép teremtő ereje hozza is őket létre.*

*A népek államteremtő ereje ugyanis csak akkor bizonyul véglegesnek, ha alkotása megfér az emberiség többi alkotásaival, ha az egyes népek külön egyéni céljában az emberiség lényege jut valósulásra, nagyobb teljességre.*

Amily bizonyos azonban ez összefüggés az egyes állam létele s az emberiség lényege s célja között, ép oly kétségtelen s csak az egyoldalú ideológia hihette az ellenkezőt, hogy az egyes államok keletkezésének nemcsak egyetemes emberi, nemcsak a nagy területek viszonyai-ból eredő okai vannak.

*Az államok nem egyedül az emberiség közös törekvéseiből, nem is a nagy területek kormányzásának nehézségeiből erednek.*

Az emberiség nem egyenlő elemeknek pusztán területileg elváló csoportjaiból alakult világ, az emberiség nagy tagozatai, a nemzetek az emberiségnek szellemi individualizálódásai. *A nemzetnek az emberi közös jellegben való osztozás mellett kiemelkedő ez a szellemi egyénisége kívánja az állami elzárkózást, a szuverénitást más nemzeti egyéniségek irányában.*

*Hazánkról különösen áll, hogy lételéhez ép úgy fűződik az emberiség közös célja, valamint az emberi világnak az az alaptörvénye, hogy az emberiség lényege csakis külön, nemzeti egyéniségek útján nyilvánkozik.*

Nem egy fajnak egyoldalú uralmi vágya, nem egy fajnak a maga szelleme kifejtésére törő nyers ereje, hanem az emberiség örök lényege, közös célja kívánt itt államot, amely necsak védgátként álljon a germán és szláv áramlatok között s a Balkánról fenyegető általános zürzavar ellen, amely necsak közvetítő legyen kelet



és nyugat között, de olyat egyszersmind, amelynek legyen önálló lényege, külön szelleme, melyben az egyetemes emberi sajátosan revelálódik, amely ennél fogva külön akaratot vethessen a mérlegbe, midőn az emberiség sorsa fölött összecsapnak a nemzetek tengerének hullámai.

E tételnek azt a részét, hogy itt erős államnak kell lennie, elismerik az ország népfajai majdnem kivétel nélkül, csak abban van véleményeltérés, milyen legyen az állam? Egy fajnak, vagy az országot lakó valamennyi fajnak jellegét kifejező-e?

E tételnek általán elismert részéből önként következik azonban, hogy az az állam, melyre a Tisza-Duna mentén az európai emberiségnek szüksége van, semleges, Európa ügyeiben a cselekvéstől tartzkodó, merőben művelődési, gazdasági célokra szorítkozó, mint a Svájc vagy Belgium nem lehet.

*Ez a nagy terület Európa szívében, nem maradhat ki az emberiség cselekvő életéből, nem helyezhető nemzetközi gyámság alá neutralizálás útján, mint a kis Svájc vagy Belgium.*

E helyzet annyira világos, hogy e föld neutralizálása soha senkinek eszébe nem is jutott.

*De a helyzetnek ép oly természetes következése, hogy az európai emberiség szükségletének csak úgy felelhet meg az itt levő s cselekvő ténykedésre hivatott állam, ha azt erős akarat irányozza.*

Erős állami akarat teremtmése milyen nehéz, mutatják az egy fajon, egy valláson épült államok.

Ahol azonban egy ország népe fajra, hitre oly egyveleg, mint a minő a miénk, ott az egyakaratra jutás 7—8 népfaj politikai egyenjogúsága mellett oly akadályokkal járna, melyek az állam nyomatékát nemzetközi ügyekben majd semmire szállítanák. Mert különböző fajoknak, mint nép egészeknek egyenjogúsítása egy országban érzületük, szellemük, akaratuk közhatalmi érvényesíthetésének egyenlőségét jelenti. Mentől több tehát a népfaj egy országban, annál nehezebb ott, ha tel-



jesen nem lehetetlen, azok politikai egyenjogúsítása mellett egy közös iránynak, egy erős akaratnak az alkotása.

A föderatív alakulatok mindig csak ott voltak lehetségesek ahol, a föderatív állam részeiben közös nemzeti alapjelleg hatott.

*Ha tehát ez állam emberiségi hivatásának meg akar felelni, a benne élő fajok föderációján vagyis mint népegészeknek politikai egyenjogúsításán nem nyughatik, hanem legalább is az egyik faj hegemoniáján kell nyugodnia, az állam akaratának, intézményeinek egy népfaj fölfogásától, akaratától kell függnie, ennek jellegét kell azoknak visszatükröznie, a hatalom eszközeinek főként ennél kell lenniök. Azt a minden állami alakulattól elválhatlan alapirányt nem lehet a különböző fajok véletlen csoportosulásától már csak annál a külső oknál fogva sem várni, mert amint ez akarat csoportosulások bizonytalanok, ép úgy kiszámíthatlan lenne a rajtok nyugvó állam akarata, melyre más államok teljességgel nem számíthatnának.*

Annál is inkább, mert csak a mult századból reánk maradt gondolkodásmód képzelhette, hogy az államok nemzetközi hajlamai, állásfoglalása, azok belső szellemi alapjai és eredményei u. m. a jog, az erkölcs, a népek ész- és képzelemlvilága, minden nemzeti sajátosságtól mentek, a közös emberi jellegnek egyforma ismétlődései lehetnének.

Ily nemzeti sajátosságot azonban hazánk összes népfajai szellemének vegyületeként várni, ha ezek mindegyikének, mint népegészeknek politikai érvénvesztése állíttatik föl elvül annyi, mint az ellentétek kiélesítésébe helyezni az összhang létrejöttét.

Az állam, mely ekként a Kárpátok között fennállhat, a nem vezető népfajokra nézve azokat a bajokat, melyek az egyénre, a kisebbségre minden állami kapcsolattól elválhatlanok, természetszerűleg fokozza.

Az egyénre az összességtől, a kisebbségre a többségtől gyakorolt nyomás ily államban az egyik fajnak a



másiktól való nyomásává válik, mert a fajok közül csak az egyiknél lesz a politikai hatalom, csak az egyiknek jellege nyer közérővel külső érvényesülést, a többiek pedig csak társadalmilag, magán- és egyesülési tevékenység s az uralkodó fajra gyakorolt hatás útján fejthetik ki lényegüket.

*Ily helyzet a mai kor eszméivel eloben összeegyeztethetlenné látszik, mert az arisztokrácia elvének érvényesítését foglalja magában a faji, nemzeti tekintetben akkor, midőn az emberiség s benne a magyar nemzet is a demokratikus egyenlőség útján halad.*

*Ámde tévedne, aki a demokráciának az állami élet körében érvényre emelkedett elveit az emberiség összéletében, annak nemzetközi viszonyaiban és uralkodóknak tartaná; már pedig minden vegyes népfajú államban bizonyos fokig a nemzetközi állapot egy neme folytatódik, helytelen hát az ily államokat az emberiség életelveinek csak egyike szempontjából ítélni meg.*

Ugyanis a nemzetközi viszonyokban a nagyhatalmak vezető állása, a kisebb államok függése amazoktól, a műveltebb népek joga a vad népek között gyarmatosításra, vajjon a nemzetek egyenlőségének, a demokráciának elvéből magyarázható-e? S nem az arisztokratikus különbségek törvényének uralmát mutatják-e?

*Egy faj fölénye más fajok fölött nem mondható tehát kivételes, az emberiség életének mai elveivel meg nem férő ténynek, sőt a népeknek anyagi és szellemi erejük szerint megalakuló rangsorozatán nyugszik az emberiség mai nemzetközi élete.*

*Ellenben különböző népfajoknak politikai egyenjogósítása egy ország területén csakugyan ellenkeznék a mai emberiség életének irányelveivel, mert ily egyenjogúsítás a középkori rendi szerkezetnek legkérívőbb alakban való föléledését jelentené, melyhez az emberiség újra vissza nem térhet akkor, midőn abból a nagy küzdelmek után kimenekült.*

Csakis látszólagos tehát az ellentéte egy faj fölényének más fajok fölött az emberiség életének mai álta-



lános menetével, sőt amennyiben az uralkodó nép nem tör a többiek megsemmisítésére s azok egyéniségének, ha nem is politikai, de társadalmi érvényesülést enged, nemcsak elviselhetővé válik, de kívánt is lehet, amennyiben a hegemon faj védszárnyai alatt találhat oltalmat a vele élő más faj a mindkettőjükre közös ellenség ellen, vagy amennyiben az uralkodó faj irányozta állam, mely a területén lakó másik fajnak csak társadalmi érvényesülést enged, ezen faj másutt levő államnak leghűbb szövetségese, sőt oltalmazója lehet.

*A mérséklet az arisztokratikus államformák lelke, mondta Montesquieu, ugyanez tartja össze s teheti elégedetté egy vegyes nép-elemekből összetett, ezek egyikének hegemoniája alatt álló állam polgárait, kik emberi és egyéni jogaikra nézve teljesen egyenlők lehetnek a hegemon faj tagjával, sőt mint külön néprajzi egészek-től sem kell a társadalmi érvényesülésnek az egyházban, az iskolában, a közgazdaság és irodalom terén megtagadtatni s csak politikailag lehetetlen, hogy mint külön népegészek állami külön érvényesüléshez jussanak, ami újra nem jelenti, hogy politikailag a nem vezető fajok megsemmisüljenek, mert hiszen az egyéni egyenjogúságnál fogva, minden népfaj tagja ugyanazon feltevések mellett jut szavazathoz, hivatalhoz, mint a vezető faj tagjai.*

Egyébként bármily nagyok legyenek a nehézségek, amelyekkel vegyes népfajú s mégis aktív nemzetközi ténykedésre hivatott államnak megküzdenie kell a célból, hogy egyöntetű, erős akaratra juthasson, nem szüntetik meg az emberiség szükségletét, hogy ily állam létezzék.

*Arról igen lehet szó, megkívánja-e az emberiség össz célja valahol egy állam létezését, vagy megérdemli-e egy nép, hogy az emberiség körében szuverén állami létre emelkedve fejthesse ki valóját s ha e kérdésekre tagadó lesz a történelem felelete s valamely történelmileg létrejött államnak akár az összemberiség érdekébe, akár a benne élő fajok érdemetlensége miatt föl kell*



bomlania, akkor természetesen cél nélküli ily állam fenn-tartására irányzott törekedés. Ha azonban ellenkezőleg áll a dolog, *csak az lehet a kérdés, melyik népfajt illeti a hegemonia.*

*Minthogy pedig a ma uralkodó faj hegemoniáját ostromlók is elismerik itt e földön egy erős állam szükségét, tehát csak utóbbi kérdéssel kell foglalkoznunk, arra pedig csak úgy felelhetünk, ha tudjuk, volna-e hazánk mindegyik népfajában elég belső mag, elég szellemi s erkölcsi tartalom, melynek kifejtésére azok szuverénitást, az az államiságot követelhetnének, azután azt, hogy azok között, melyek az állami színvonalra értek, melyik a legarravalóbb.*

Mert az, hogy valamely népfaj létezik még nem elég ok arra, hogy az emberiség körében állami színvonalra emelt tényező legyen, ehhez még az is szükségeltetik, hogy e népnek legyen valami saját mondani valója, legyen oly erők birtokában, melyek az összem-beriséget valami eredetivel gazdagítják.

*De még ha egy népnek meg volna is e külön egyénisége, azt is csak akkor érvényesíthetné nemzetközileg elismert államisággal, ha az nem ütköznék, egy másik, az emberiség céljaira sokkal fontosabb nemzet lét-érdekeibe.*

### III.

A hazai szláv fajok közül a horvát, a szerb, a ruthén elemek e vizsgálatnál részben számuk csekélységénél, részben egyéniségük fejletlenségénél, részben annál-fogva, mert közülük a horvát s a szerb az ország területének egy részében, százados tradíciók alapján — bár az állami akarategység biztosításának nem könnyebb-ségére — bizonyos fokú politikai külön érvényesülést nyertek s csakis a velök számra nézve mérköző tót faj marad.

E népnek azonban emberi derék tulajdonságai, az ipari és földműves munkában való ügyessége és szor-



galma dacára sokkal kevesebb öntudatos egyénisége, önálló szelleme van, hogy külön politikai érvényesülést kívánhatna, vagy épen mint más fajok vezetője szóba jöhetne.

A tót faj továbbá társadalmilag kevésbé tagozott s a belőle kikerült csekélyszámú papságot, ügyvédséget leszámítva, a kisbirtok, a kisipar körében érvényesül csak, mint ilyen teljességgel hijjával van azoknak az erőknek, melyek az emberiségnek mai társadalmi és állami feladatai megoldásánál szükségesek. S a tót faj meg is nyugszik más fajoknak nemcsak politikai, de társadalmi hegemoniájában is, amint ezt a körében élő németiség állása tanúsítja.

A román társadalmilag, a földművelésben és iparban, továbbá értelmi fejlettségben, irodalomban épen a leghátrább áll az ország népei között, egyénisége azonban nemcsak határozottabb, de öntudatosabb is, mint a tóté, számra pedig tekintélyes.

Ámde egyénisége még embryonális, passzív jellegű, annak magvát alkotólag sem közöttünk, sem ott, ahol állami létre jutott, egyébben nem érvényesítette, mint pásztorokodásban, ellenben a földművelés és ipar terén tanuló éveit éli, állami alkotása pedig azon nemzet intézményeinek recepciójában áll, amelynek segítségével a párisi békében 1856-ban újabb állami létre jutott.

A románságnak legalább még egy félszázadig kell társadalmilag dolgoznia, hogy a tótságot vagy épen a magyar és német fajt elérje s egyénisége ezekének színvonaláig emelkedjék.

Amíg ez be nem következik, a lélektan törvényei szerint, erkölcsi fogalmainkból kifolyólag lehetlen, hogy a románság a maga tanuló éveiben egyenjogú legyen a vezetésben, az uralkodásban azokkal, akiktől tanul, de nem kívánhatja egyénisége politikai érvényesítését sem, mikor azt a társadalmi lét legalsóbb szféráiban sem próbálta még ki.

Ily kezdetleges egyéniségű, bár nagy fejlődési erő-



vel felruházott népfaj külön érvényesülése az ország egy részében, egyetemes emberi szempontból nagy visszaesést, a velük együtt élő fajok színvonalának is lesüllyedését vonná maga után.

Az eddig tekintetbe vett népfajok közül sem a tót-nak, sem a románnak nem lévén ma még az a magva, amely külön politikai érvényesülésre tarthatna igényt, főleg olyan országban, melynek erősnek, hatalmasnak kell lennie az emberiség közös érdekében, nem is követhet itt egyikök is vezető állást, ezt csak akkor tehetnék, ha mellettük más, alkalmasabb fajok egyáltalán nem léteznének.

A Balkánon is az emelte a románságot az állami létre, hogy a rajta uralkodott török faj egyáltalán nem birt az európai emberiség ügyének szolgálni.

A tót és román fajt, politikai érvényesülésük, kétségkívül gyorsabban fejlesztené, mint ahogy az ma ez országban történhetik, ahol külön egyéniségük fejlesztésére csak a társadalmi tér van megnyitva; de mara-dandólag inkább biztosíthatná-e? Egyéniségüket eredetibben fejtené-e ki? Ha a társadalmi lassú munka teréről, a politikai és nemzetközi harcokban való részvételre hivatnának meg; nem emésztene-e fel az állammá szervezkedés a többi fejlett nemzetek társaságában külön faji lényüket, midőn az még társadalmilag is a maga osztályaiban, foglalkozási ágaiban oly annyira csirájában van? Azt hiszem komoly megfontolás tárgya lehet e népfajokra nézve: annyi mindenesetre kétségtelen, hogy vezető állást maguknak a fennebbi okoknál fogva sem az országban, sem annak részében nem kívánhatnak.

Az ország népfajai közül hátra van a német és a magyar.

A német faj az, melynek igénye politikai érvényesülésre magában véve legkevésbé volna kétségbe vonható, akár egyéniségének eredetiségét és fejlettségét, akár értelmi és erkölcsi színvonalának magasságát, akár tehetségeinek minden irányú értékeségét, akár számát tekintjük is.



Ámde a történelem ítelt a német fajnak sok százéves, a német szellem belső erejével, az osztrák birodalom egész hatalmával támogatott, I. Lipót, II. József alatt, valamint a jelen század 50-es éveiben a legvégső eszközöket is megragadó törekvései fölött, hogy itt hegemoniáját megalapítsa s maga az országban lakó németiség sem állott soha e törekvések oldalára, sőt leszámítva maroknyi szász töredékét megelégedett a társadalmi érvényesüléssel s a magyar faj hegemoniájának leghűbb támasza.

Marad végül a magyar faj, mely az országot alapította, ezer éve kormányozza.

Első jogcíme a tovább uralkodásra minden bizonynyal az ezer éves birtoklás; ámde e cím külső, a fontos az, mit bírt e hosszú uralkodás alatt teremteni, mire ujt kilátást a jövőben.

Hódítóként s Európát egy új hadszerkezettel ismeretve meg, karddal foglalta el e földet, de ásóval és kapával hódította meg másodszer.

Bora, búzája, állatai második hódításának diadalelei, melyeket nem kevésbbé volt nehéz kiküzdeni, mint magát a földnek birtokát s a harmadik hódítás, melyben vízei ellen diadalmasan halad előre, lesz a legdicsőbb.

Nem kevésbbé tudott ipart, bányászatot ez országban teremteni s ha abban nem is volt a magyar fajnak az a része, ami az őstermelésben, ha ipara a török pusztítás s az Ausztriával való kapcsolat következtében lehanyatlott is, büszkén hivatkozhatik, hogy Árpádházi királyai alapíták itt meg a bányászatot, hogy Angliának, Franciaországnak e téren hazánk vált tanítójává, nem talán a multszázadban alkotott selmeci akadémia útján, hanem már a XV. században s Hunyadi Mátyáshoz fordult az orosz fejedelem, hogy neki a bányaművelés meghonosítására bányászokat küldjön.

Az egyház és iskolái, melyeket fajunk leküzdvé mongol eredetét, önakaratából itt megalkotott, középkori műépítészete és műipara fényes emlékei, a rene-



szánsz maradványai, nyomatékos részvétele az európai emberiség nagy mozgalmában, a keresztes háborúkban, a családi intézmény sajátos megalakítása, abban a nőnek már oly korán biztosított szép állással egészítik ki fajunk önálló művelődési munkájának első időszakát.

Csakis a társadalmi élet ez alapjainak megteremtése tette lehetségessé, hogy a magyar nép a középkorban a köz- és magánjogok összefüggésének tudatára emelkedve, a szent korona fogalmában magánjogokat és közkötelességeket összefoglalva olyan jog- és államrendszert alkothatott, melyben az állam-fennség, az állam-egység párosulva az államtagok alkotmányos közreműködésével, sokkal tisztábban és határozottabban emelkednek érvényre, mint Európa többi, hűbéri intézményei következtében szétszaggatott országban.

A magyar faj állam- és jogalkotó erejében nyugszik mindenesetre fölényének legbiztosabb alapja, de államalkotása csak a korona, mely gazdasági, szellemi vívmányait, erejét tetőzte be.

A magyar fajra végzetes lett az egész Európát megrettentő törökség s egyrészt lerontotta alkotásait, másrészt Ausztriával szövetségre kényszeríté, melynek árát drágán kellett megfizetnie.

De szellemének, egyéniségének erejét nem bírták e viszontagságok megtörni, a magyar faj nemcsak védőként harcolt a török ellen, hanem fenntartva egyéniségét, szellemi rugékonyságát, jelentékeny tényezőjévé vált Európa új jog- és államrendszerének, egyengetője az emberi művelődés legfőbb követelményeinek, midőn a lelkiismeret szabadságáért hosszasan harcolt, amint megint Magyarország kezdeményezé a jelen száz 30-as éveiben a polgári jogegyenlőség, a polgári és alsóbb osztályok politikai szabadsága kivívására irányuló mozgalmat, mellyel szövetségesének Ausztriának beléletére is döntőleg befolyt.

A magyar faj midőn a nemesség kiváltságainak eltörlését s a polgári jogegyenlőség s a többi népszabadságok létesítéseért síkra szállt, legfényesebb bizonyítékát



adta annak, hogy a magyar a típusához századokon át fűződő lovagias jelzõt valóban megérdemlette. A liberálisizmus Magyarországon nem a fölfelé törõ polgárságnak és parasztságnak mozgalma, hanem a hatalmáról, jogairól lemondani akaró uralkodó nemesség nagylelkû áldozata.

A liberálisizmusnak fõnntartása nélküli elfogadása egyszersmind bizonyosága lett annak, hogy a magyar faj fölényét nem mesterséges eszközökkel akarja fenntartani, hanem csak úgy, ha az önsúlyánál fogva, az általános népszabadság és jogegyenlõség mellett is fenn bír maradni.

S e fölénynek legfényesebb megnyilatkozása volt a 48—49-iki harc; a magyar faj nemcsak belelleneit, de Ausztriát is diadalmasan visszaverte s az északi nagyhatalom hathatós segélyére volt szükség, hogy egyénisége egyidõre elnyomassék.

De ez az egyéniség erõt merítve sok százéves multja szellemi és politikai kincseibõl, megizmosodva újra ébredt költészete, tudománya, zenéje, mûvészete, közgazdasága által, támogatva Európa és Amerika összes szabadságszeretõ pártjainak erkölcsi helyeslésétõl, s ragaszkodva véres verejtékével kivívott jogaihoz, nemcsak újra fölegyenesedett, de alkotólag folyt be Európa sorsára s a maga politikai zsenijével megtalálta a formáját annak a szövetségi viszonyoknak, mely századok óta Ausztriához kötö, gazdagítva az emberiség szellemi tőkéjét egy új alkotmányos forma megteremtésével s biztosítva az osztrák-magyar unióban Európára az emberi ségi célok hatalmas tényezõjét.

*Minthogy tehát a magyar fajnak ép oly erõs kultúrai, mint politikai egyénisége van, mellyel a Kárpátok között sokkal jobban szolgálhatja az emberiség közös céljait, mint a vele élõ szláv és román fajok, minthogy továbbá a magyar nemzet erkölcsi erejét a német fajnak sem sikerült megtörni, innét ered uralma, ebben gyökerezik fölénye, hegemoniája e hazában.*



A nemzeti lélek halhatatlanságának, erkölcsi erejének tanúbizonysága a magyar faj, mely nem számszerű erejével, hanem ennél az erkölcsi, szellemi magvánál fogva lett itt hegemonná a nála számosabb fajok fölött s tényezővé 1000 év óta Európában, ennek minden nemes céljainál.

Emberiségi, tehát legmagasabb szempontra emelkedve, csak két eset lehetséges a magyar fajjal.

Vagy más fajba olvasztását, illetve más faj alá rendelését kell az európai politikának céljául kitűzni, vagy konzerválását s erősítését s hegemoniáját a vele élő fajok fölött.

A magyar faj beolvasztása, alárendelése nem sikerült a hatalmas német fajnak, arra tehát még kevésbé tarthatná alkalmasnak Európa a román, még akkor is, ha ma szétszórta elemei, elszakítva Magyarországtól annak délkeleti részeit, Ausztriától Bukovinát, Oroszországtól Besarábiát, európai erővel egyesítenének; mert a román így sem haladna meg számra nézve sem jelentékenyebben a magyart, egészen számításon kívül hagyva a lelkierők különbségét.

Úgy hogy Európának nem marad más választás, mint vagy támogatni, erősíteni, vagy az oroszra bízni a magyar elnyelését vagy legalább lekötését.

Ki gondolhatná azonban, hogy Európa kezét fogjon arra a célra, hogy a magyar fajt s országot az oroszba olvassza? Hogy a túlerős orosz a latin és germán fajok hátrányára még hatalmasabbá tegye? De kívánhatja-e azt a román faj is a maga külön érdekében? Vajjon előnyösebb-e a románra véreivel egyesülve egyedül állni a nagy szláv tengerben az ő mai társadalmi és állami megalkulásának küszöbén, mint egy erős Magyarországgal a háttérben, habár abban fajának egy része csak társadalmi érvényesülésre jut?

A magyar fölénye nemcsak az európai emberiség, de a hegemoniája alatt álló népek érdeke is.

A magyar faj nemcsak magának, hanem az emberiségnek él, az emberiség törvényét valósítja, midőn ön-



életében új módokkal, új erőkkal, külön szellemmel gazdagítja az emberiség kincses házát, midőn vezet oly fajokat, melyek az emberiségnek nem tehetnének az övéhez hasonló szolgálatokat.

---

Az emlékjel, mely az aradi 13 vértanúnak emelkedik, nem egyszerű szabadsághősök megdicsőítése; a nyugat szelleme emeli az észak és kelet támadása ellen; megdobbanása az az emberiség szívének a világalom réme ellen; a szellemi, az erkölcsi erő diadaljele a nyers erő fölött, az emberiség dicsősége magyarvérű fiaiban.



## Magyarország közbjoga. (Államjog.)

Irtá: Nagy Ernő, a közbjog tanára a nagyváradi jogakadémián  
Második átdolgozott kiadás.\* Budapest, 1891. 367. lap.

E munkát már első megjelenésekor tekintélyes helyről jött bírálóat igen kedvezően ítélte meg, ezenkívül magam is több csinos értekezést olvasván szerzőjétől a Budapesti Szemlében, óhajtottam a munkát bírni, csak hogy az rögtön elfogyott, s szerző tudakozódásomra maga örvendeztetett meg a második kiadással, fölkérve, hogy arról bírálóat mondjak.

A munkát átfutva s abban lényeges hibákat találva, helyzetem az előzmények után kényessé lett, mert ha őket közléteszem, szerző előzékenységét furcsán viszonozom. Ennélfogva magánlevélben röviden összefoglalva írtam meg főbb ellenvetéseimet, így akarva szolgálni az ügynek.

Nemsokára azonban a szaklapokban a munkát magasztaló, igaz, névtelen bírálóatok jelentek meg, sőt szerző akadémiai tagságra ajánltatott. Ez ellen az akadémia újonnan szervezett kandidáló bizottságának egyes tagjai előtt felszólaltam, mivel Nagy Ernő közbjogát sem akadémiai babérta érdemesnek, sem a munka tanait az Akadémiától szentesíthetőnek nem tartottam, jelezve azt is, hogy bírálóatmat, ha a bizottság a kandidációt megteszi, közzé teendém, s minthogy az mégis megtörtént, fölmentve érzem magam, véleményem közzétételének visszatartásától, amire magam gyengédségi tekintetekből eleinte elhatároztam.

Szerző azt a helyes célt tűzte maga elé, hogy meg-

---

\* Megjelent a „Magyar Igazságügy“ XXXV. kötetének 5. füzetében.



tisztítva a magyar közjogot idegen elemeitől, névszerint a sok történelmi és jogtörténelmi sallangtól, pusztán mai érvényében, jogi szakmaként tárgyalja.

E helyes célt azonban teljességgel nem érte el, de meg sem közelítette; ahelyett zavart hozott be jogi alapfogalmainkba és annak a céljának, hogy közjogunkat mentől modernebbé s jogászbibbá tegye, áldozatul esett a magyar közjog specifikus magyar jellege.

Szerző ugyanis tervének keresztülvitelét a külföldi közjogi tudomány fogalmaival és eszközeivel kísérli meg, melyek vagy egészen más közjogi multú és jelenű államok tételes intézményeiből elvonva, vagy kellőleg át nem gondolva s intézményeinken végig nem vive, csak zavart idézhetnek elő a magyar közjog értelmezésében.

Részben Montesquieu, részben s különösen a jogászias értelmezésre nézve a német Laband és iskolája állnak előtte, mint irányadók.

E nagyon is ellentétes irányú írók fogalmaival akarván a magyar alkotmány szövedékét kibontani, azt még inkább összekúszálja.

Munkája élére állítja a Laband használta alapfogalmat, hogy az állam személyiség, hogy az államnak egységes főhatalma van, annak jogi következtéseit azonban, hogy az állam személyiség, nem látjuk munkájában, a főhatalom egységességére nézve pedig valódi rejtélyeket állít föl a tanulóra nézve.

Ugyanis azt tanítja (150. lap), hogy a *főhatalom alanya az állam maga*, a szuverénítás alanyaként tehát sem a fejedelmet, sem a népet, sem valamely orgánomot nem nevezhetünk.

*De mivel az állam nem fizikai személy, organizációra van szüksége, hogy akarhasson és cselekedhessék s e végből teremti magának organumokat, ezek (160. l.) a törvényhozó, bírói és kormányzói organumok, ezek útján működik az állam, amelyek nem külön hatalmak, hanem az egységes államhatalomnak külön funkciók szerinti tagolásai.*



Azonban folytatja (164. l.), az államhatalomban rejlő szuverénítás sajátlagos természete folytán (t. i. az államban, mellette vagy fölötte, nem lehet más hatalom) nem jöhet különböző organumok által kifejezésre, mert ez által valóban több egymás mellett álló (több szuverén) hatalom keletkeznék, anarchiát előidézve. *Azokban az államokban tehát, amelyekben az államhatalom több külön organum által valósul meg, az állami szuverénítás kezelője csak az egyik organum lehet. A mai alkotmányos államban ez az organum a törvényhozás, míg a másik két organum államhatalmat kezel, de nincs hivatva szuverénítást kifejezni.*

A fentebbiek után mindenki azt várhatná, hogy a magyar állam szuverén, s szuverénítását organumai közül a törvényhozás kezeli.

Ámde a 166. lapon arról értesülünk, hogy „*A koronázott király a magyar állam feje, saját jogából a főhatalom birtoklója.*“

Van tehát ezek szerint a szuverénítésnek alanya: az állam, van kezelője: a törvényhozás, van birtoklója: a koronázott király.

A kezdő jogászt teljesen zavarba fogják ejteni ily meghatározások, a képzetebb pedig azt fogja találni, hogy szerzőnek zavarosak a fogalmai.

Ugyanígy vagyunk a főhatalom és annak organumaira nézve.

Szerző fölállította a főhatalomról általában szóló I. fejezetben (166. lap), hogy *a főhatalom egy, de működését három organum (törvényhozó, bírói, kormányzó) útján valósítja meg* (sic); de a II. fejezetben előáll a király, mint a főhatalom birtoklója, a maga jogkörével s csak a II. és a további fejezetben következik a többi három organum, míg a törvényhozó szervről szóló 117. §. első bekezdésében megértjük, hogy a szuverén hatalom birtoklója, a király, a népet képviselő országgyűléssel együtt kezelője az állam törvényhozó hatalmának, amelyben az állam szuverén hatalma kifejeztetik.

Vagyis a főhatalom részletes leírásában arról érte-



sülünk, hogy a szuverén hatalomnak van egy feje, a koronás király, ami alatt azonban nem tudjuk, mit kell szerző szerint érteni, vajjon organumává lesz-e ez által az államnak stb.? Arról értesülünk továbbá, hogy a törvényhozó, bírói és kormányzói hatalom működési körök, melyeket különböző organumok kezelnek, az elsőt a király és az országgyűlés, a bírót a bírói szervezet, a kormányzót a király a minisztériummal s az alárendelt törvényhatóságokkal.

Szerző nem látja a különbséget az államhatalmak mint funkciók és az államhatalmak mint organumok között; ha e különbséget megteszi, arra az eredményre jött volna, hogy a szuverén hatalomnak Magyarországon a király, az országgyűlés és a minisztérium a fő organumai, ezek kormányozzák az országot, ezek hozzák törvényeit, ezek szereznek végső fokon érvényt a törvény és kormány parancsainak. A minisztérium maga szabályalkotó hatalmával s a királyi tények ellenjegyzése által lesz a szuverénítés organumává, ellenben a bírói hatalom, bármily nagy legyen fontossága, nem közvetlen organuma a szuverénítésnek, valamint a törvényhatóságok is csak a király, illetve minisztérium ellenőrző hatalma mellett gyakorolják a szuverénítés egy részét.

Montesquieu tanával csakis úgy boldogulhatni, ha annak az államhatalmakra vonatkozó tanában az államhatalmak mint organumok és az államhatalmak mint funkciók közti különböztetést megtesszük, ahogy ezt a Magyar Igazságügy 1880-iki folyamában dr. Dell'Adami Rezső egy értekezése fölötti bírálatomban részletesen kifejtettem.

A precízió hiánya, mely szerző munkájában a főhatalomra, a főhatalom ágaira nézve található s mely oly homályossá, határozatlanná teszi, számos más helyen is előtűnik.

Így azt mondja (161. l.), hogy az államnak három fő cselekvési köre van: az általános érvényű jogot kötelező alakban kifejezni, az állam ügyeit igazgatni és a



fennálló jogot oltalmazni; e három cselekvési kört nevezzük törvényhozásnak, kormányzásnak és bírászkodásnak. De vajjon nem kormányoztatik-e az állam az általános érvényű jog kijelentése által, vajjon nem igazgatnak-e az állam ügyei a törvényhozás által, a fennálló jog kijelentése által, vagy a jog által szabályozott ügyek megszűnnek-e az állam ügyei lenni, mert ha a kormányzást az állam ügyeinek igazgatásába helyezzük, ebből az következik logikailag, hogy az általános érvényű jog kifejezése, mit szerző a törvényhozás működési körébe utal, nem állami ügy. Csak élesebb, határozottabb formulázás által lehetne e Laband befolyása alatt támadt meghatározásokat fenntartani.

Szerző e meghatározásában különben még az a hiba is van, hogy az államhatalmaknak anyagi és alaki szempontból való, már a régi észjogban tisztázott felosztása össze van zavarva, mi abból is világos, hogy az állami funkció-köröket, vagyis az államhatalmi ágakat az állam-célből származtatja (162. l. második bekezdés), mi-ből az következne, hogy alaki szempontból is, vagyis az állami akarat irányát keresve, annyi államhatalmi ág lenne, ahány főágra az állam célja fölbontható; lenne jogi, művelődési, pénzügyi, katonai, bírói, rendőri államhatalom, holott szerző szerint csak törvényhozó, kormányzó és bírászkodó van az államcélből kifolyólag. A dolog tehát épen megfordítva áll, mint ahogy szerző állítja, s az állam személyiségéből, azaz öntudatos akaró és cselekvő minőségéből ered annak törvényhozó, kormányzó és végrehajtó hatalma, amely hatalmak az állam különböző ágai szerint vonatkozhatnak a jogra, a pénzügyre, a közoktatásra, a hadügyre stb.

Lehet-e a szabatosság hiányát messzebb vinni, mint szerző az alkotmányról adott meghatározásában. Azt mondja ugyanis (151. l.), hogy „*azon alaptételek összessége, melyek szerint az állam él, vagyis a főhatalom megvalósul, legtágabb értelemben az illető állam alkotmányának neveztetik*... Az újabb államtudományi nyelv az alkotmány kifejezést csak bizonyos államszer-



vezet megjelölésére használja, melyben t. i. a polgárok az államhatalomban részesülnek."

Nem fűzök kommentárt e meghatározáshoz, ahelyett ide igtatom Czirákyét: *Rectius moderna aetas complexum eorum Constitutionem vocat, quibus norma, ambitus, limitesque Supremae Potestatis continentur, secundum quae singulae Imperii partes legitime exercentur.*

A precizió hiányát vagy szerző következetlenségét mutatja a polgári és politikai jogokról való meghatározása; ugyanis a vallásszabadságot, a vallási tekintetben a viszonyosságot az elsők közé sorozza, később pedig az izraelitákról szólva, idézi a törvényt, mely őket az állam többi polgáraival polgári és politikai jogok tekintetében egyenlővé teszi, nem látva, hogy fennebbi meghatározása meg nem állhat, mert ugyanaz a törvényhozás, mely a zsidókat polgári jogok tekintetében egyenlővé tette az ország polgáraival, vallási tekintetben köztük s a keresztény polgárok közt viszonyosságot nem létesített, minél fogva a zsidó vallásra való áttérés lehetetlen, a házasságkötés keresztény és izraelita között nincs megengedve s az izraelita vallás ma is csak elismert, nem bevett s így vagy nempolgári jog a vallásgyakorlat s a vallási viszonyosság joga, vagy ha az, akkor a magyar törvényhozás, mely az 1867. XVII. t.-c.-ben az izraelitákat az ország keresztény lakosaival mindenben egyenjogusította, vallási tekintetben, ez egyenjogosítást az 1868. LIII. t.-c.-kel visszavonta.

Az eddig említett nagy hibák jórészt onnan erednek, hogy szerző a külföldi alkotmányügyi írók fogalmaival akarta a magyar alkotmányt megmagyarázni.

Még szembeszökőbbek lesznek hibái, ha alkotmányunknak azokról a részeiről lesz szó, amelyeknek a külföldi intézményekben nincs semmi analógiája.

Így a királyi hatalom, a szuverénitás, a törvényhatóságok állása a magyar közjogban olyan, amelynek hiába keressük párját másutt. A magyar alkotmánynak teljes rendisége idejében is oly közjellege volt, király és



nemzet benne úgy összefonódtak, aminőt sehol másutt nem találunk. Amily bizonyos monarchikus jellege, ép oly kétségtelen, hogy az alattvalók az országgyűlésen, a megyében a szuverén hatalomnak egyenes osztályosai, nemcsak a király hatalmának ellensúlyozói.

Az államhatalomnak nem egyedüli alanya a király, mert mint Verbőczy mondja (Hk. II. 3. c.) „a nép addig, amíg a királyai nem voltak, maga alkotta a törvényt, miután azonban a katolikus vallásra tért át s királyt választott, erre ruházta a törvényhozást és a többi felségi jogokat; az időtől fogva maguk a királyok az ország népét összegyűjtven és tetszését megkérdevén, kezdetek végezést szerezni, mint a mi időnkben is szokott lenni. A Fejedelem mindazonáltal csak a maga indulatjából és fejétől, jelesen oly dologban, a mi az Isten és a természet törvénye ellen lenne, avagy a Magyar nemzet régi szabadsága ellen volna, semmit nem szerezhet és végezhet, hanem az ország népét egybe kell híni és meg kell kérdeni... Gyakran pedig az ország népe közakarattal végez valami közönséges haszonra való dolgot, és írva beadja a Fejedelemnek... És ha a Fejedelem az eféle végzést javálja és jóváhagyja... törvény gyanánt kell megtartani.“

Ily alap mellett nem lehet a monarchikus elvet oly mérvben nálunk fölállítani, mint a német teóriában, ahol az abszolút fejedelemség előzményei alapján fejlődött ki, annál kevésbbé, mert a királyi hatalom átszállása az utódra nálunk nem történik meg ipso jure a királyi előd halálával s nem áll Magyarországon a szerző idézte monarchikus elv: *Rex non moritur*; az államtagnak országgyűlésileg nyilatkozó koronázása szükséges ahhoz, valamint, hogy a királyi ház kihalása esetére jogilag fenn van tartva azok joga a királyválasztásra.

Ahelyett, hogy szerző a magyar királyságnak ezekkel az alapjaival foglalkozott, az arra vonatkozó kontroverziákat közölte, a koronázás közjogi jelentőségét elemezte volna, megelégszik a következő, jogászi tekintetben példátlan pongyolaságú kijelentéssel: „Jelenleg az



uralkodási akarat( nyilván kormányzási alkatot akar mondani) az u. n. képviseleti monarchia. E meghatározás azt jelenti, hogy *a főhatalom természetes egysége nálunk is a királyi hatalomkörben tükröződik vissza, ahol a különböző hatalmi ágak összetalálkoznak amellett, hogy a polgárok jogköre is alkotmányilag biztosítatik.*

A törvényhatósági intézményt, melyben a király s az alattvalók akarata egyesül a törvények végrehajtására, melyet ebből folyólag Cziráky a végrehajtó hatalom törvényes szerveinek, az ősi intézmények és törvények őreinek nevez, sajátosságának föltüntetése, magyarázása nélkül az 1870-iki és 1886-iki törvények egyszerű visszaadása által állítja a tanuló szemei elé s egy jegyzetben kísérti meg az önkormányzat fogalmának meghatározását.

Bámulva fogja az olvasó e jegyzetben hallani, hogy az önkormányzat lényege abban rejlik, *„hogy az államnak egy partikuláris területe önmaga kormányozza magát s nem az állam által kormányoztatik“* (nyilván azt akarja mondani, hogy nem az állam kormánya által), továbbá, hogy az európai kontinens jogtudományába az önkormányzat fogalmát Angliából plántálta át Gneist. Szerző Eötvösnek a XIX. század uralkodó eszméiről nyilván megfeledezett, melynek második kötetében oly kiváló helyet foglal az önkormányzat fejtegetése, amit, ha már a 48. előtti és utáni irodalmunkra nem reflektál, méltán lehet hibáztatni, ily módon a kezdő magyar jogász felfogása egészen fonák irányba tereltetvén.

Ezek után nem csodálkozhatni, ha az 1790-iki magyar röpirat-irodalmunkat, a magyar szellemnek ezt az eredeti, nagybecsű termékét, alacsony színvonalúnak jelenti ki.

Nem akarok újra lándzsát törni annak az irodalomnak értéke mellett, melyet oly előszeretettel tanulmányoztam és ismertettem; úgy látszhatnék egyéni elfogultság tesz annak dicsőítőjévé. De hivatkozom Szalay



Lászlóra, aki a Publ. Dolg. II. köt. 16. lapján így szól: „Mi, akik a legújabb ivadékhoz tartozunk, kik serdülő korunkban nem Kossuth lapjait olvastuk, hanem Kulcsáréit és Mártonéit, bizony nem ezekből, hanem legalább részben az 1790—1791-iki pamflet-irodalomból merítettük publicisztikai ismereteinket.”

A magyar közjognak egyik sajátos intézménye a kir. főkegyúri jog, mellyel szerző 13 sorban végez, egyszer annyit mondva róla (105. lap), hogy a király első szent királyunknak az egyház körüli érdemei következtében bírja, másodszor meg (256. lap), hogy „a legfőbb védnöki és felügyeleti jogokon kívül, melyek az állam fejét a szuverénitásból folyólag illetik meg, van a magyar királynak még speciális joga is, ... a kir. főkegyúri jog, mely tehát egyházjogi alapokon is nyugszik, de magyar közjogi jellege abban előtérbe lép, hogy az alkotmány szellemében gyakorlandó.”

E meghatározásból mindent ki lehet olvasni, azt is, hogy pápai privilégium, egyházi jog az alapja, azt is, hogy nem. Pázmány Péter határozottabb volt e jognak közjogi jellegét vitatva: Qui reges Hungariae, qui soli fuerunt fundatores omnium ecclesiarum et episcopatum, eo pacto fundationes institutunt, ut omnem facultatem nominationis et collationis beneficiorum reservarent. Mivel pedig a királyok az alapítványokat csak adományozási felségjoguknál fogva tehették, a jogot is közjogi jellegűnek kell tekinteni, melyet azonban az egyház ellen nem szabad fordítani.

Nem tud mit csinálni a katolikus vallással, uralkodó-e, nem-e? A bevett vallás fogalmával sem tud tisztába jönni, fájlalva, hogy a törvény e fogalmat nem határozza meg. De ha a törvény minden fogalmat, mellyel operál, meghatározna, mi maradna akkor a tudománynak? Nem tudja a bevett és elismert vallás fogalmát tisztázni s arra vonatkozólag azt a hamis analógiát állítja föl, hogy 1848. előtt a többi keresztény felekezetek viszonya a katolikus valláshoz és az államhoz körülbelül olyan volt, amilyen jelenleg az izraelita



vallásé. Vajjon? Hát nem léphettek a keresztény felekezetek egymással házasságra, nem volt lehetséges az áttérés egyik keresztény vallásról a másikra?

A jogi precízió hiányzik a 48-iki törvényhozás jellemzésében, melynek politikai célzatait jogi szabályokként állítja oda, így azt mondva (87. lap), hogy a 48-iki törvények megszüntették a nemességet, a közjogi rendeket, később pedig (93. lap) a nemesség és a főnemesség között — s helyesen — csak fokozati különbséget talál. De vajjon a főnemesség nem közjogi rend-e ma is? A nemesség hitbizományalapítási jogát fölemlíti, ellenben a közszerzemény tekintetébeni különbségeket nem, pedig mindkettő magánjog. Arról is hallgat, hogy a nemesség vámmmentességét a hidakon csak az 1890. I. t.-c. 99. §-a szüntette meg.

A törvényki hirdetést kizárólagos királyi jognak állítja s e részben az 1868. III. t.-c.-re hivatkozik, amidőn a kihirdetés még az országgyűlésen történt, amidőn az nyilván *jus majestaticum communicatum* volt s egyúttal az 1868. III. t.-c.-be olvassa bele az 1881. LXVI. t.-c. szabályait, általában pedig az utóbbi törvény óta életbelépett s az előbbi kihirdetési mód között levő nagy alkotmányi különbséget csak meg sem érinti.

Nagyon könnyen bánik el szerző a közjogunkba a német irodalomból sajnos becsempészett, úgynevezett szükségrendeletekkel, igazában a törvény-felfüggesztő rendeletekkel. Amit a régi közjog hosszasán tárgyalt, azt ő vagy 20 sorban elvégzi, a jogforrások tanánál. Mert ez a szükségrendelet semmi más mint törvényfelfüggesztés, ezért tárgyalja Cziráky egyenesen ez alatt a cím alatt: *Jus suspendendi legis effectum* és a *Jus eminens*-nél. Hogy a kir. biztos küldése, hogy a rögtönítélő bíróságok létesítése ez alá a fejezet alá tartozik, az Nagy Ernő közjogából nem tűnik ki, s ezekkel a tárgyakkal nem is foglalkozik, de igenis azzal, miképen függesztetnek föl külföldön a törvények.

A törvényfelfüggesztésnek alkotmányi szabályozására nézve csak az 1848. III. t.-c. 32. §-ában és az 1868.



XLI. t.-c.-ben vél némi analogiát találni, ami nagy tévedés és hiba. Ferencz király 1813-iki rendelete, a királyi biztosok alkalmazásának az esetei, szolgáltatják idevonatkozólag a precedenseket. *De az 1715. VIII. 3. és az 1741. XXII. t.-c. a legklasszikusabb törvényes rendelkezései közjogunkban a törvényfelfüggesztésnek, mivel az adó- és ujoncmegajánlási legkardinálisabb jogokra vonatkoznak. Ezeket a magyar közjogi munkában meg kellene találni, ellenben a szükségrendeleteknek onnan ki kell küszöböltetni.*

*Siralmas kép, melyet szerző a magyar szabadságjogról fest. A német teória, különösen Laband belolyása alatt, jogtechnikai szempontból ezeknek a jogoknak alanyi jogi minőségét megtagadva, arra az eredményre jut (95. lap), hogy ezeknek „a jogoknak, mint a polgárok külön jogainak előadását nem is lehet logikailag, hanem csak történelmileg magyarázni. E jogok elősorlásával azt fejezzük ki, hogy a polgároknak ma szabad bizonyos cselekvés, ami azelőtt tiltva volt...”*

Nem bocsátkozhatunk annak fejtegetésébe, helyes-e, végleges-e ez a német álláspont, és hogy miként lehet ezeket a jogokat konstruálni; egyszerűen utalunk az angol és amerikai közjogi irodalomra, s fölvetjük a kérdést, vajjon ha a németeknek volna aranybullájuk, s abban a II. cikk, ha volna Verbőczyjük s abban az I. r. 9. cím, hogyan kezelnék a szabadságjogokat?

De ha szerző mindezek dacára belement a szabadságjogok előadásába, akkor másként kellett volna, p. o. a személyes szabadság jogát meghatározni és megalapítani.

Azt mondja ugyanis (97. lap): „A személyes szabadság joga azt jelenti nálunk, hogy az állam polgárát minden jogtalan támadásokkal szemben, úgy bel-, mint külföldön oltalmazza; hogy foglalkozását, életpályáját jogilag véve mindenki szabadon választhatja, hogy törvényes feltételek mellett az államban bárhol letelepedhetik, ipart, kereskedést űzhet, esetleg kivándorolhat, hogy senki illetékes bírjától el nem vonható, senki fő-



lött önkényű hatalom nincsen. A büntető törvény a személyes szabadság védelmére úgy a hatóságokkal, mint magánosokkal szemben szintén több szabályt tartalmaz, valamint ide vonatkozik még az 1876. XIV., 1872. VIII. (itt szerző már elfeledte az új ipartörvényt idézni) és az 1876. XIII. t.-c. Az első szerint a közhivatalban levő orvostudor bizonyítványa nélkül senkit tébolydába fölvenni nem lehet, az utóbbi kettő pedig a tanoncok, segédek, cselédek viszonyát szabályozzák.

Ez lenne hát a magyar személyes szabadság, a pálya-választási, a kivándorlási, az iparszabadság is hozzátartoznék, s egyenlő jelentőségű lenne az önkényes letartóztatások elleni ótalommal.

*Az aranybulla II. cikke, Werbőczy büszke Nisi citati vel vocati-ja, az 1869. IV. t.-c. nem is említettnek, ellenben az iparossegédek és tanoncokra, cselédekre vonatkozó külön törvények igen.*

Majdnem hihetetlennek látszik, de úgy van: szerző nem adja elő a magyar törvényhozó hatalom jogkörét, a magyar budget-jog egészen hiányzik, hasonlóképen nincs tárgyalva, illetve rosszul van tárgyalva a törvényhozási és rendeleti szabályozás alá eső tárgyak kérdése, mely, igaz, írott törvényekből teljes határozottsággal ki nem domborul, de országgyűlési precedensekkel, kormányzati tényekkel eléggé meg van világítva, p. o. a gyűlekezési jog, a sajtótermékek lefoglalásának, a kormány törvénymagyarázó hatalma határainak kérdésében. Az idevonatkozó jegyzet (261. lap) először hamis, azt mondván, hogy nálunk az anyagi válaszfal törvény és rendelet között a multban majdnem teljesen ismeretlen volt — hát Werbőczy II. rész 3. címe nem állított fel ilyet a fentebb idézett 2. bekezdésében? — másodszor pedig semmitmondó.

Hasonlóképen egy pár szóval intéztetik el a bírói hatalom hatásköre a 141. §. két első bekezdésében, s a bírói hatalom egyik leglényegesebb jogát, hogy a miniszeri rendeletek törvényszerűsége fölött önállóan ítél, a jogforrásoknál (15. lap) a kormányrendeletekről szólva



ezzel a pár szóval végzi el: „A bíróság pedig jogosítva van a rendeleteknek egyes esetekre való alkalmazásánál azok törvényessége fölött határozni“, mert a 261. lapon előforduló egy sor ugyanerre vonatkozólag még kevésbé jöhet tekintetbe.

*Kérdem már most, hogy a magyar ifjú azt tanulja, hogy a törvény és rendelet közt a múltban anyagi válaszfal majdnem teljesen ismeretlen volt, mit fog gondolni azokról a küzdelmekről, melyeket a történelemből merített ismeretei szerint a nemzet évezredes életében épen azért folytatott, hogy a csak törvényhozási úton elintézhető tárgyak: tulajdoni, vallási jog, személyes szabadság, rendeletek útján szabályoztattak?*

S mit fog megérteni a jövőre nézve a bíróságok hatalmából, melynél fogva a rendeletek törvényessége fölött ítélni, abból a pár szóból, melyet szerzőnél talál.

De hiányzik a bíróság viszonya a közigazgatáshoz is s a hatásköri összeütközések nagy alkotmányjogi kérdése tárgyalva szintén nincs.

*Minő hatással lesz a magyar tanuló jogász érzékére az, amit szerző a nemzeti színekről és az udvartartásról tanít?*

Azt mondja ugyanis (74. lap), hogy az 1848. XXI. t.-c. az ország címerét és színeit ősi jogaiba visszaállította, azután pedig egyszerűen kimondja, hogy *a közös hadseregnek cimere a kétféjű sas, lobogója pedig a sárga-fekete, melyek azon az alapon használtatnak, hogy az uralkodó ház színei és címerai.* Erre hosszú történelmi dedukciók után hivatkozva az 1849-iki osztrák birodalmi alkotmányra is, arra az eredményre jut, hogy a monarchiának joga lévén címerét és színeit meghatározni, miután a fekete-sárga szín hivatalosan az országgyűlésen nyilvánítottatott ilyennek — e nyilatkozatnak nagy súlya van, vagyis azt fogja az olvasó e szakaszból következtetni, hogy a fekete-sárga szín törvényes.

Ámde szerző idézi az 1867. XII. t.-c.-nek azt a részét, amely „az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek“—féle kitéltet tartalmazza. Nem fog-e megzavarodni,



nem fogja-e kérdezni, vajjon a hadsereg színeinek megállapítása nem a szuverén hatalmat gyakorló törvényhozó organum hatáskörébe tartozik-e, mindenesetre pedig azt fogja kérdezni, hol és mely törvénnyel változtatott meg az 1848. XXI. t.-c. a nemzeti színekről? De erre szerző nem ad neki feleletet.

Az udvartartásra nézve azt tanítja, hogy *„miután a magyar király és ausztriai császár egy és ugyanazon személy: az udvartartás, mely végelemzésében a fizikai személy háztartása is, Ausztria és Magyarországra nézve egyesítve van.”* Honnan van az udvartartás költségeinek külön megszavazása, honnan a külön magyar kir. udvar fényének emelésére szolgáló kisebb országzászlósok (magyar kir. főudvarmester, m. kir. főkamrás, főpohárnokmester stb.), kiket mindjárt fölemlít? Ezek csak újra zavarba hozhatják a tanuló jogérzetét.

Bevégzem azonban már is hosszúra nyúlt bírálatomat, de meg kell említenem, hogy szerző nemcsak rosszúl operál a külföldi közjogi fogalmakkal, hanem egyenesen hamis tanokat is terjeszt a külföldi jogi intézményekről, így p. o. azt tanítja (14. lap), hogy Amerikában a kormány külön törvénnyel hatalmaztatik föl bizonyos nemzetközi szerződések kötésére, holott az Észak-Amerikai unió elnökét az alkotmánylevél hatalmazza föl, hogy a szenátus hozzájárulásával nemzetközi szerződéseket kössön és az unió elnökének e joga oly nagy, hogy az elnök a szenátussal bárminő törvényt megváltoztathat, területet átengedhet, pénzbeli kötelesegeket vállalhat, anélkül, hogy ahhoz a képviselőház hozzájárulása megkívántatnék. Egyetlen korlátja van az elnök nemzetközi szerződési hatalmának, s ez abból áll, hogy az unió alkotmányát meg nem változtathatja s kétség csak az iránt forog fenn, hogyan fog a képviselőház vonakodása esetében az elvállalt pénzbeli tartozás megszavaztatni, amint ezt az Ujkori Alkotmányok I. kötetében bővebben kifejtettem. Egyébként azonban az alkotmány VI. cikke elég világosan szól: *„Ez az alkotmány s az Egyesült-Államoknak annak alapján alkotott*



*törvényei, valamint kötött és kötendő nemzetközi szerződései az ország legfőbb törvénye legyen, annak a szövetséghez tartozó egyes állam alkotmánya vagy törvénye ellent nem állhatván."*

A legnagyobb vagy legszembeeszköbb botlást szerző a király rezervált felségjogaira nézve követi el. E főfontosságú kérdésről mindössze ennyit mond: *Az 1848 : III. t.-c. bizonyos felségjogok gyakorlására a nádort hatalmazza föl, ha a király az országon kívül tartózkodik, míg másokat ez esetre is a királynak tart fenn (az ország zászlósainak, főpapjainak kinevezését, a kegyelmezést stb.).* Ebből keletkezett felségjogoknak fenntartottakra és fenn nem tartottakra való elosztása. Az 1848. II. t.-c. ezen intézkedését azonban az 1867. VII. t.-c. megszüntette és így a belőle folyó felosztás is jogosultságát veszti.

Rosemannak 1792-ben megjelent közjogától kezdve, ahol a 87. lapon tárgyalatik a rezervált és kommunikált felségjogok közti különbség, minden 1848. előtt megjelent közjogban megtalálhatta volna szerző ezt a nagy alkotmányi ellentéteket kifejező megkülönböztetést, ha a magyar közjog irodalmát tanulmányozza.

Ennek a nagy kérdésnek nem ismerése, teljesen hamis előadása egymaga elég lenne, hogy az egész mű fölött pálcát törjünk, pedig van ezenkívül elég, mint azt a fentebbiekben kimutattam.

---



## Közjog és magyar közjog.\*

### I.

Nagy Ernő tanár úr szerfölött indignálódva felel bírálatomra; állításainak tendenciózus összeállításával, indokolás nélküli ócsárlással, sőt egyenesen ráfogásokkal vádol.

A kedvezőtlen bírálatnak, ha még oly tárgyilagoss is, rendszerint ez a sorsa, ezért nem is reflektálnék a válasznak szubjektív részeire, nem annak hangjára. Van azonban szubjektív jellegű pontjai között néhány olyan, amelyet megjegyzés nélkül nem hagyhatok.

Egy ilyen pont az, amely a válasz kezdetén, a tulajdonképi választól csillaggal elkülönítve, egész általánosságban s a későbbi szövegre vagy személyemre való egyenes vonatkozás nélkül, de a sorok közt mégis rám célozva, a következő passzust tartalmazza: „Míg ellenben az a bírálat, amely szubjektív indokokból keletkezik s a közérdek leple alatt magáncélokot kerget, ahelyett, hogy komoly búvárlatokat tenne, vagy ezek iránt érdeklődnék, guerilla-harcot folytat és hitelre az avatatlanoknál számít: ez a bírálat annyira jogosulatlan, hogy a fejlődő irodalmak keblökből ki is lökik.”

A gyanúsításokat, melyek ebben a passzusban személyemre vonatkoznak vagy vonatkozhatnak, elégnek tartom egyszerűen visszautasítani.

Ami pedig azt a tulajdonképeni válaszban tett kérdést illeti, hogy miért álltam elő az akadémiai választás

---

\* Viszonválasz a Nagy Ernő jogtanár „Közjogáról” írt bírálatra adott válaszra.



küszöbén bírálatommal, ezt ebben magában megmondottam; azt akartam elérni, hogy az a testület, amelynek magam is tagja vagyok, amely iránt tehát kötelességeim is vannak, ne szankcionálja Nagy Ernő „közjogának” se irányát, se botlásait.

Hogy ezt gyöngéden nem tehettem, világos; én szerzővel szemben gyöngédségemet akkor gyakoroltam, midőn az ő 1890. december 11-iki levelével s már előbb más úton kikért ítéletemet munkája második kiadásáról közzé nem tettem, hanem hozzá folyó évi január 4-én intézett hosszabb magánlevélben mondtam el, amely levelemre adott válasza január 9-ről kezemben van.

E gyöngédséget indokolva hittem szerzőnek méltánylandó törekvése által, mellyel közjogunk tárgyalásában a dogmatikus irányt törekedett meghonosítani.

Hogy az első kiadásról miért nem írtam, annak oka az volt, hogy az előbb elfogyott, mintsem én megkaphattam volna, de meg szerző egyenesen megkért egy közös jó ismerősünk útján, hogy várjam meg a javított második kiadást.

Január elején nem tudhattam, hogy szerző munkáját akadémiai babérra is érdemesnek tartják. Amint azonban erről április elején értesültem, nem állott rendelkezésemre más szaklap, mely munkájáról bírálatot nem közölt, mint a Magyar Igazságügy, amely hogy a hó elején jelenik meg, nevezetesen az akkor következő szám május hóban, továbbá, hogy az akadémia nagy gyűlése is május 5-ére esett, annak én oka nem voltam.

Kritikám tárgyilagos értékét egyébként nem az én állítólagos indokaim, sem ezen indokok létének megcáfolása el nem döntheti, hanem belső igazság, amely belőle szól. Én csak örülni fogok, ha irodalmunk fejlődése bírálataimat mentől előbb fölöslegessé teszi, s így áttérhetnék magára a dologra, előbb azonban még felel-nem kell szerzőnek arra a vádjára, hogy állításait 1848-iki törvényhozásunkról felforgatom s arra a kérdésére, mi jögon teszem ezt? Minő jögon állíthatom ne-



vezetesen, hogy ő az 1848-iki törvényhozás politikai célzatait jogi szabályokká alakítja át? Mi jögon mondom, hogy szerinte az 1848-iki törvények megszüntették a nemességet, később pedig azt állítja, hogy a főnemesség és nemesség között csak fokozati különbség van?

Feleletem: szerző könyvének 87. lapja, hol ez áll:

„Az állam tagjai közt 1848. előtt úgy magánjogi, mint közjogi szempontból lényeges különbség volt a szerint, amint a nemesi rendhez, a polgársághoz vagy a parasztsághoz tartoztak. A különbséget az 1848-iki törvényhozás nagyban-egészben megszüntette, midőn megszüntette a közjogi rendeket.“

További munkájának 95. lapja, ahol ezt mondja:

„A nemességnek még fenn levő jogait a következőkben lehet összefoglalni: 5.) pont. Élvezik a rang-elsőbbiséget. Találkozunk ugyan azzal a felfogással is, hogy csak a főnemesség képez rangot, a köznemesség nem. A dolog pedig úgy áll, hogy a főnemesség rangja magasabb, míg a köznemességé jobban elmosódik, de azért jogilag létezik“.

Végül munkájának 220. lapja, ahol a főnemes családoknak főrendiházi tagságra való jogosultságát írja le.

Szerző szerint ugyan a főnemesség nem képez közjogi rendet, s amint magát nagyobb nyomaték végett kifejezi, nem és százszor nem; és azt állítja, hogy annak sejtelve sincs közjogi rendről, aki főnemességünket a mai államéletben még annak képzei. Ez lehetséges; de miután szerző állításaiban érv nem foglaltatik, kénytelen vagyok felfogásom mellett maradni.

Azt hiszem a fentebbiekből világos, hogy szerző állításait legkevésbé sem forogatom föl s jogot állításaimhoz semmiben másban nem kerestem, mint a tárgyalagos igazságban.

Szerző azt kérdi: talán a magas állás súlyával indokolom állításainak felforgatását? Ez a szubjektív irányú kérdése főleg az, amely válaszra kényszerít.

Én a tudomány köztársaságában magas állást nem ismerek el, midőn az igazság megállapításáról van szó; én is jogtanár vagyok, szerző is az; állításaink annyit érnek, amennyit szellemileg nyomnak, nem a szerint



nyomnak, amint hatodik vagy hetedik díjosztályba tartozó, az irodalomban régebben vagy újabban működő tanártól származnak.

## II.

Szerzőről azt állítá bírálatom, hogy helyesen ki-tűzött célját, melynél fogva közjogunkat megtisztítva a fölösleges történelmi sallangtól, jogi szakmaként tárgyalja, teljességgel nem érte el, de meg sem közelítette.

Ezzel szemben szerző azt törekszik válaszában kimutatni, hogy ez állításom meggondolatlanul odavetett szólam, mert nem ez az én kifogásom, hanem ép az ellenkező, hogy midőn közjogunkat a történelmi sallang mellőzésével jogi szakmaként tárgyalja, zavart hoz be jogi alapfogalminkba és annak a célnak, hogy közjogunkat mentől modernebbé, jogászbibbá tegye, áldozatul esik a magyar közjog specifikus jellege.

A dolog azonban nem így áll, mert én bírálatomban azt állítottam s most is fenntartom, hogy szerző a helyes célt, mely közjogunknak mai érvényében és tiszta jogi szakmaként való tárgyalásából áll, teljességgel nem érte el, de meg se közelítette.

Ugyancsak azt állítottam, hogy e cél elérése helyett „zavart hozott be jogi alapfogalmainkba s tárgyalásának áldozatul esett a magyar közjog specifikus jellege.”

Nézzük meg hát részletesebben, mint ahogy bírálatomban tettem, mindenekelőtt jogászi-e szerző tárgyalása, azután pedig feltüntette-e a magyar közjog pozitív, specifikus jellegét?

S vegyük rendre az első alapfogalmakat. Az államról azt mondja, hogy „az valamely jogéletre fejlődött és állandóan megtelepedett népnek személyiséggé történt szerveződése. Alkotó elemei: a terület, a nép és a közérőre támaszkodó közhatalom.” Ez a meghatározás mindjárt nem jogi, hanem politikai, nem emeli ki a jogviszonyt, nem annak alanyait, nem a jognak specifikus



elemét, az uralmat, mely az állam létele által keletkezik.

Az államterület fogalmának tárgyalása sem jogászias, amint az a 15. §-ban adva van: „Államterület alatt a föld bizonyos határolt részét értjük, mely jogilag valamely állam kizárólagos főhatalmának alá van vetve.” Az állam fogalmában az uralkodás, mint láttuk, nem lévén kiemelve, a területnek alávetettsége a főhatalom alá az államfogalomnak tulajdonkép egy új meghatározása. De nem tudjuk meg e meghatározásból, vajjon tárgya-e a terület az állami uralomnak, avagy csak a térbeli kört jelenti, amelyen belül uralma a személyek fölött érvényesül, avagy a területi jogviszony az állam és a személyek közt áll-e fenn, amennyiben a területen tartózkodnak, avagy miután a terület az államnak szerző szerint alkateleme, a jogviszony talán az állam és ezen alapalkateleme s nem mint külső tárgy közt áll fenn.

Gerber, Fricker, Preuss, amint a szerző tudja, képviselik e különböző irányokat a német irodalomban, s ma már, ha jogászilag akarunk beszélni, nem elég azt mondani, hogy a terület oly földrész, mely az állam kizárólagos főhatalmának van alávetve, hanem az is meghatározandó, miképen van alávetve, miből áll ez alávetettség; nem elég azt mondani, amint szerző a 31. lapon jegyzetbe teszi, hogy a területre vonatkozó felségjog közjog, és így össze nem tévesztendő a magánjogi tulajdonnal; ezt nálunk mellékesen megjegyzem, nem is tették, de igen a közjogi fejlődés patrimonialis korszakában Németországban; hanem világosan meg kell mondani, közjogi jellegű dolog-e? Különösen mikor azt is mondja szerző u. o.: „Pozitív részét pedig az képezi, hogy a főhatalom e területen levő minden személlyel és dologgal szemben érvényesülhet és így magát a területet céljaira szabadon felhasználhatja, vagyis ebben korlátokat csak maga állíthat föl.” Mert ekkor méltán merül fel a kérdés: miben különbözik az államnak területi felségjoga az államnak földbirtokára vonatkozó jogaitól.



De minő jogászi magyarázat az, midőn szerző az államterületet ekként határozván meg: „az államterület alatt a föld bizonyos határolt részét értjük, amely jogilag valamely állam kizárólagos főhatalmának van alávetve“, így folytatja: a terület az állam fogalmával annyira összenő, hogy amint az állam egy, úgy területe is általában egynek és oszthatatlannak vétetik, amit az alkotmányok rendszerint hangsúlyoznak is.“ E meghatározásból az következne, hogy az államterület azért egy és oszthatatlan, mert az állam egy, amelynek kizárólagos hatalma alá van (jogilag) vetve a föld meghatározott része; vagyis abból, hogy valami az állam kizárólagos hatalmának alá van vetve, az következne, hogy az ilyen alávetett valamire, személyre vagy dologra, átszáll a fölötte uralkodó állam tulajdonsága.

De vajjon az államnak egységén — helyesebben egységes személyiségén — kívül átszáll-e többi tulajdonsága is, p. o. külsőleg korlátlan szuverénitása, felelőtlensége, akár a földre, akár a személyekre, akik főhatalmának szintén alá vannak vetve?

Ezzel a nem szabatos terület-fogalommal indul útra szerző s 19 szakaszon keresztül tárgyalva a magyar államterület történelmi változásait, rátér a 34. §-ban a magyar állam mai területére, annak közjogilag megkülönböztetett részeire, és a szövegnek apróbb betűkkel szedett részében újra rátér a terület egységére és oszthatatlanságára, azt mondván: „Alkotmányunkban előforduló tétel, mely egyébiránt majd minden alkotmányban ki van fejezve, hogy az állam területe egy és oszthatatlan, már az állam személyi egységéből következik.“ Itt tehát nem abból vezettetik le a terület egysége, hogy a terület az állam főhatalmának alá van vetve, hanem abból, hogy az állam személy.

Szerző itt nyílván Gerberre gondolt, aki azt mondja (Grundzüge II. kiad. 64. lap):

„Überall wo die Bedeutung des Staats als persönlichen Organismus zur Anerkennung gekommen und das Territorium in diese Verbindung mit eingetreten ist, muss folgeweise das Letz-



tere an der ganzen Rechtsstellung theilnehmen, welche jenem eigenthümlich ist. Sowie daher der Staat selbst, weil eine Persönlichkeit untheilbar ist, so ist auch sein Territorium.“

E magyarázatban a terület egysége és oszthatatlansága nyilván abból vezettetik le, hogy a terület az állam személyiségének föltétlen alkotó eleme, vagy Gerberrel szólva, mivel a „das Recht an dem bestimmten Staatsgebite zu einem Momente in der Bestimmung eines individuellen Staats geworden ist“ következik, hogy az állam területe egy és oszthatatlan.

Egyébként a magyar alkotmány az ország területi egységét ismeri, nem egységét, úgy a koronázási hitlevélben, mint a koronázási eskűben.

Vajjon jogászi-e a meghatározás, van-e egyáltalán meghatározás abban, amit szerző az állampolgárságról a 48. §-ban mond:

„Állampolgárság alatt valamely államhoz való tartozást s az ebből folyó jogokat és kötelességeket értjük. Az egyén állampolgárnak nevezetik, a viszony pedig állampolgári jogviszonynak. Az állampolgárok együtt, mint az állam tagjainak, alattvalóinak összesége alkotja az állam népét.“

Ha ugyanis az állampolgárságot államhoztartozásnak definiáljuk, melyből jogok és kötelességek származnak, meg kell mondani, minő ez a hozzátartozás.

Először is az állampolgárság valamely embernek bizonyos államhoz való tartozása, másodszor szabály szerint oszthatlan, csakis egy államhoz való olyan tartozása, mely által annak az állam hatalmának az állam területén kívül is jogilag nagy mértékben alávetve marad és amely hozzátartozás által úgy magán-, mint közjogi jogi minőségét, úgynevezett jogi állását (statusát) nyeri. Mindezt szerzőnél jelezve sem látjuk, ellenben meghatározásának következő része: „az egyén állampolgárnak nevezetik, a viszony pedig állampolgári-nak“, — az előbbi résszel semmi összefüggésben nincs s csak ily szövegezésben volna értelme: az egyén, amennyiben ily módon tartozik az államhoz, állampolgárnak nevezetik.



A meghatározás további része: „Az állampolgárok együtt mint az állam tagjainak, alattvalóinak összesége, alkotja az állam népét“, már áttér egy új fogalomra, a nép fogalmára s azt a munkában még nem ismertetett két fogalommal akarja meghatározni, t. i. az államtag és az alattvaló fogalmával; már pedig sehol még szó nem volt sem az államtagról, sem az alattvalóról. De talán később fogja a munka e két fogalmat magyarázni? Csakugyan az állampolgárság fogalmát adó szakasznak apró betűs részében, a második kikezdésben ez mondatik: „Régente a közjogi nyelvezet a ma u. n. állampolgárok jelölésére az alattvaló kifejezést általában elfogadta, jelenleg ez csak kevésbé népszerű s használatát az alkotmányok mintegy szándékosan kerülik... De misem gátolja, hogy az alattvaló kifejezés új értelemben ne használtassék, amely az állam és tagja közötti viszonyra ma is jellemző, hogy t. i. alatta áll, alattvalója a törvénynek, alárendeltje az államhatalomnak, habár ennek gyakorlásában maga is részt vesz és állását a kormányhatóságokkal szemben az erős jog oltalmazza. Az angolok ily értelemben vallják magukat büszkén, a nagybritanniai Felség, az angol királynő alattvalóinak, ily... értelemben használjuk mi is.“ Vagyis szerző meghatározása, mely szerint az állampolgárok együtt, mint az állam tagjainak összesége, az alattvalónak imént adott értelmezése szerint, egyszerű tautologia, mert államtag, alattvaló, annyi mint állampolgár.

Ezután áttér szerző az apróbetűs részben a magyar nép, a nemzet és nép fogalmainak politikai, nem jogászai fejtegetésére s így folytatja:

„Az állampolgárok az államhoz tartoznak, tagjaivá lesznek s személyiségükre úgy, mint vagyónukra az állami hatalom (uralom) alatt állnak, ameddig csak az állami élet sphaerája kiterjed. Ebből következik, hogy az egyén rendszerint csak egy államnak lehet tagja, vagyis a több államhoz tartozás az államélet természetéről már felvilágosodott gondolkozásnak ellentmond.“

Itt szerző abbahagyva az államhoz tartozás kizárólagosságának kérdését, áttér az alattvaló és állampolgár fogalmainak magyarázatára s a többes állampolgárságra



többé vissza nem tér abban a további három szakaszban, amely még az állampolgárságnak van szentelve s egyszerűen regisztrálja ami az állampolgárság megszerzéséről szóló törvényben van, tehát azt is, hogy a magyar törvény a többes állampolgárságot igenis megengedi.

Ha szerző jogászilag tárgyalná az állampolgárság intézményét, ki kellene fejtenie, hogy a magyar törvény „az államélet természetéről felvilágosodott gondolkodásnak ellentmondva“, megengedi, hogy valaki honosítás által magyar állampolgárrá lehet, anélkül, hogy megszűnt volna más állam polgára lenni (1879. L. t.-c. 8., 15., 17. §.); megengedi azt is, hogy a magyar állampolgár a magyar állam engedélyével vagy, anélkül más állam szolgálatában álljon s csak akkor szűnik meg magyar állampolgár lenni, ha felszólításra meghatározott idő alatt ezen szolgálatból ki nem lép (1879. L. t.-c. 30. §.); sőt a 36. §. világosan kimondja, hogy azon magyar állampolgár, aki egyszersmind más állam polgára, mindaddig magyar állampolgárnak tekintendő, amíg magyar állampolgárságát a jelen törvény értelmében el nem vesztette; ellenben kizárja azt, hogy a magyar főrendiházi tag más állam törvényhozásának tagja lehessen.

Szerzőnek ki kellene fejtenie e kivételek horderejét, jogtörténelmi alapját, nemzetközi okát, mert ezek a határozmányok egyrészt a régi magyar jogi felfogással függnek össze, melynél fogva „patriam nemo exuere potest“ s amelyből kifolyólag a külföldivel házasságra lépett magyar nő, ha özvegységre jutott ipso jure visszanyerte állampolgárságát, másrészt összefüggnek a nemzetközi viszonyokkal, valamint Ausztriához való viszonyunkkal.

Ha jogászilag tárgyalná szerző témáját, meg kellene magyaráznia, miért mondja ki a 35. §., hogy nem veszti el magyar állampolgárságát az a külföldi nő, aki magyar állampolgárhoz férjhez megy s utóbb özvegységre jut, mikor ez magától értetődő lenne, ha előbbi jogunk szerint a külföldihez nőül ment magyar nőre nézve az ellenkező nem állott volna.



Egyébként szerző tétele, hogy több államhoz tartozás az államélet természetéről már fölvilágosodott gondolkozásnak ellentmond, olyan tétel, mely nemcsak jogi, de politikai szempontból sem áll a maga teljességében, s a nemzetközi viszonyoktól, azoktól az elvektől függ, amelyeket más államok az állampolgárság tekintetében irányadóknak tartanak. Így a német birodalmi törvény is megengedi külföldi állampolgárság megszerzését a német mellett, sőt a francia code civil 17. §-a is, amely a francia állampolgárságot ipso jure megszüntnek nyilvánítja, mihamar a francia külföldön honosított, módosulást szenvedett a hadkötelezettségi viszonyban állókra az 1889. június 29-iki törvény által.

Vége szerző áttér az állampolgárság fogalmát tárgyaló bevezető szakaszában a honosság és állampolgárság fogalmainak fejtegetésére. Szerzőnek általában szokása ily bevezető szakaszokat előre bocsátani, amelyek rendszerint politikai fejtegetésekből állanak, s azután tér át a pozitív anyag előadására, ami azonban nagyrészt nyersen és a bevezető szakasszal kellőleg össze nem kapcsolva történik. Hiszen amint láttuk, még a bírálatomra adott válaszhoz is írt általános bevezetést.

Szerző elítéli azokat — itt nyilván Fésüs Gy. közigazgatási jogára céloz, melyben ez a vélemény kifejeztetik, ámbár egyenesen nem mondja — akik az állampolgárságból két külön jogi fogalmat alkotnak, amint t. i. valaki az állampolgárt megillető teljes jogkört bírja és így részt vesz az államhatalom gyakorlásában vagy nem, az elsőt nevezve állampolgárságnak, a másikat honosságnak. Azt mondja, hogy e megkülönböztetés a német birodalomból szivárgott át hozzánk, nálunk azonban a honossággal járó jogok, már mint a községi illetőségéből eredő jogosítványok élvezete szerepelnek azoknál, akik a honosság és állampolgárság közt különbséget tesznek. Szerző szerint törvényeink nem ismerik ezt a megkülönböztetést. Nem tudjuk ugyan, melyiket érti szerző, a német birodalmit-e, vagy a hazait? De úgy látszik a német birodalmit érti, mert érvelését főleg annak



bizonyítására alkalmazza, hogy az állampolgárság a képességet jelenti mindama jogok megszerzésére, amelyeket az állam tagjai részére biztosít, ellenben az, vajjon bírja-e az állampolgár a politikai jogokat egészben vagy részben, oly különböző alanyi jogcsoportosulásokat mutat, amelyeket egy összfogalomba egybe kapcsolni nem lehet.

Nem igaz az, mondja továbbá, hogy az 1879 : L. t.-c. a honosságot szabályozza s az állampolgárságra azok a törvények vonatkoznak, melyek a politikai jogok feltételeit tartalmazzák. Ebben az állításban szó szerinti értelmére nézve szerzőnek igaza van. De így folytatja, nemcsak a törvényeink nem ismerik e két fogalmat, hanem mint tudomány általi felismerés sem állhatnak meg, s erre kifejti, hogy az állampolgárság a képességet jelenti mindama jogok megszerzésére, melyeket az állam tagjai részére biztosít, s nem reflektálva arra, hogy a honosság és a községi illetőség között van-e összeköttetés, azt állítja, hogy a tényleg megszerzett jogok mennyisége közti különbség nem szolgáltat arra alapot, hogy az állampolgárságot és a honosságot megkülönböztessük, s egyszerre így folytatja:

„Láthatjuk tehát, hogy a honosság ténye jogi jelentőségében túlterjed a községi illetőségen, pedig nem is említettük az állam tagjainak nemzetközi oltalomra való jogát, valamint az u. n. polgári jogok nagy körét. A honos és honosság kifejezésnek meg van a maga jelentősége a községi illetőségnél, sőt nálunk még nagyobb szerepe is juthat a horvát és szlavón tartományok külön állása folytán. A horvát honos és magyar honos kifejezést jogi szempontból szabatosnak, sőt szükségesnek tartják a horvát-szlavón területen és a szűkebb értelemben vett magyar területen illetékes magyar állampolgárok megkülönböztetésére. Szívesen elismerem, hogy a honosság benne van az állampolgárság fogalmában, mint annak alapvető része, de nem képezhet mellette külön kategóriát.“

Végül megemlíti, hogy törvényeink a két kifejezést, honosság és állampolgárság, vagylagosan is használják.

Szerző fejtegetései szerint tehát: 1. állampolgárság és honosság nem külön jogi fogalmak, 2. a honosság



benne van az elsőben, mint annak alapvető része, 3. a honosság nem jelenti a községi illetőségből eredő jogok élvezetét, 4. a honosság jogi jelentőségében túlterjed a községi illetőségen, 5. megvan a maga jelentősége az illetőségnél, 6. szükséges a horvát és magyar területen illetékes állampolgárok megkülönböztetésére.

E kifejtések részint egymásnak ellentmondó tételekből állnak, amit bővebben elemezni úgy hiszem nem szükséges, részint ellenkeznek úgy pozitív törvényeinkkel, mint a tudomány felismerésével.

Nézzük először a tudomány felismerését arra nézve, vajjon külön jogfogalmak-e a honosság és az állampolgárság?

A tudomány a rómaiak 3 statusában (status libertatis, civitatis, familiae) egymással ép úgy összefüggő, de azért megkülönböztetett jogképességi fokot, statust ismert, mint aminőt az egyszerű államhoz tartozást jelző honosságban és a szélesebb jogképességet kifejező honpolgárság, illetve állampolgárságban jelzünk.

Aki mind a három statussal fel volt ruházva, annak teljes caput-ja volt, ha azonban valaki a jogképesség legkisebb fokát, a status libertatis elveszté, ezzel szükségképpen elveszté a többi is, caput-ja egyszerre megsemmisült, capitis diminutio maximát szenvedett; ellenben a legmagasabb fokú jogképesség, a status familiae elvesztése nem vonta maga után a status civitatis és libertatis elvesztését.

A magyar jog Incola-i és Regnicola-iban hasonló összefüggő, de jogilag megkülönböztetett fogalmak állnak előttünk:

„Pro Incolis latissimo sensu habentur, qui intra limites territorii degunt, ne extraneis exceptis; strictiore sensu membra duntaxat societatis civilis, et priores illi per tempus suae commorationis tantum, isti, constanter Regni legibus legitimoque Imperio, cujus Patricinio gaudent, subiciuntur... Qui poëdria Nobilitatis gaudent, indeque suffragio in Comitibus utebantur, generali Regnicolarum, interdum Statuum nomine jam olim designati fuerunt“ (Cziráky, Consp. 151. és 152. §.).



Ezt a megkülönböztetést tette az 1879. dec. 22-iki francia törvény első cikkének második pontja:

„Hogy valaki aktív állampolgár (*citoyen actif*) lehessen, megkívántatik, hogy francia legyen vagy franciává legyen.

A „francia“ itt honost, incolát jelent s a franciák ma is nem az állampolgárság megszerzéséről, hanem a francia jelleg (*nationalité*) megszerzéséről szólnak:

„*Totus ceux qui nés hors du royaume, des parents étrangers sont établis en France, seront réputés Français et admis en prêtant le serment civique à l'exercice de citoyen actif.*“

A régibb magyar jog is a honosság kifejezésére egyszerűen a Hungari szót használta. A német megkülönböztetés analogiája a *Staatsangehöriger*, honos, és a *Staatsbürger*, állampolgár között meg van tehát úgy a római, mint a magyar jogban s a franciában is.

Mindezen jogrendszerekben van az államhoz tartozásnak egy olyan lazább foka, mely által egyszerűen kifejeztetik, hogy az ember bizonyos állam hatalmának, bárhol tartózkodjék, alávetve marad, jogi alapminőségét, statusát ettől nyeri s e köteleknél fogva ipso jure vannak bizonyos jogai az állam irányában; de van ez államhoz tartozásnak oly erősebb foka is, melynél fogva az állam szuverén hatalmában részesedik, ami azonban csak különös feltételek beállta esetében következik be.

Ami pozitív törvényeinket illeti, a honos szót s amint a törvény tárgyalásaiból látszik (L. Löw, Anyaggyűjt. I. kötet 198. lap) következetesen és tudatosan a büntető törvény használta először. A miniszteri javaslatban „belföldi“ állott s e helyett tétetett a honos szó, s minthogy a büntető törvény szempontjából az államhoz tartozásnak leginkább az a része jön tekintetbe, melynél fogva az ember az állam hatalmának leginkább alá van vetve, nyilvánvaló, hogy a honos szóval az incolát akarták kifejezni. Ugyancsak a honos szó használatik túlnyomólag, nem mondom kivétel nélkül, 1879. után, amidőn az állampolgárságról szóló törvény már



meghozatott, mindazon nemzetközi szerződésekben, amelyeket Ausztria és Magyarország a külfölddel kötött, s a honos szó ezekben a szerződésekben megfelel a francia nationaux-nak, nem citoyen-nek, az olasz nazionali-nak nem cittadino-nak, a német Staatsangehöriger-nek, nem Staatsbürger-nek.

Ha ezzel szemben az államhoz tartozás jogi alapjainak szabályozásakor mégis nem a honosság kifejezés használtatott, hanem az állampolgárság, annak okát nem nehéz kitalálni. Magyarország államiságának dokumentálása, az államhoz tartozók politikai szabadságának jelzése volt a cél.

Mindannak dacára azonban, hogy a honos és állampolgár fölváltva használtatik, hogy az államhoz tartozás legáltalánosabb fogalma szerint állampolgárság szóval jelöltetik, az a magyar törvényben is két abszolút különböző kategóriára válik szét, melyek egyikét magyar jog szerint is nem alap nélkül honosságnak, a másikat állampolgárságnak lehet nevezni, vagy pedig állampolgárságról szűkebb és tágabb értelemben szólni. A honosság éppen a tágabb értelemben vett állampolgárságot akarja kifejezni.

Ugyanis az államhoz tartozás beálltával nálunk is ipso jure beáll az államhoz tartozóra bizonyos status és bizonyos jogok és kötelességek az állam irányában, nevezetesen az államhoz tartozó jogi alapminősége a Magyarországon érvényes jogtól függ, alá van vetve a magyar büntető törvénynek a külföldön is, hűséggel, engedelmisséggel tartozik az államnak, viszont az államtól úgy bel-, mint külföldön védelmet s az állam nyújtotta előnyöknek reája alkalmazását követelheti tekintet nélkül a nemre, korra, képességre.

Az államhoz tartozással ipso jure beálló ezt a jogállást fejezi ki a honosság, az állampolgárság szűkebb értelemben.

Ellenben vannak jogok és kötelességek, melyek nem ipso jure folynak az államhoz tartozásból, az államhoz



tartozónak, a honosnak csak akkor van e jogokra igénye, az állam csak akkor követelheti az ilyen kötelességek teljesítését, ha azok a különös előfeltételek jelen vannak, amelyek az ily jogok és kötelességekre nézve különösen meghatározzák, p. o. nem, kor, az állambani lakás, vagyon, bizonyos értelmi és erkölcsi képesség, az államhoz tartozás beállása után lefolyó idő.

Az államhoz tartozás tényén kívül megkívánt előfeltételek beálltával következik be a szűkebb értelemben vett állampolgárság, vagy ha a tágabb értelemben vett állampolgárságot honosságnak nevezzük, mondhatjuk az állampolgárság. Ezek a jogok mind az állam akaratára és cselekvése létrehozásában való közreműködésre vonatkoznak és a politikai jogok neve alatt egyesítettnek. Ily előfeltételek Magyarországon legalább is bizonyos kor, a nem és az erkölcsi kifogástalanság, de vannak ezenkívül Magyarországon még sok más előfeltételek is, minők a vagyon, bizonyos értelmi képesség, lakhely stb. Így a honosított állampolgár csak 10 év múlva lehet a törvényhozás tagja, csak törvényhozási tény útján ruházható föl a főrendiházi tagsággal, míg ellenben az államhoz tartozással beálló jogoknak sem nem, sem kor, sem erkölcsi képesség tekintetében ily előfeltételei nincsenek; méltán lehet tehát az államhoz tartozást honosságra és állampolgárságra, vagy ha az 1879 : L. t.-c. terminológiáját megakarjuk tartani, szűkebb és tágabb értelemben vett állampolgárságra felosztani.

Azt mondja szerző, hogy a politikai jogok gyakorlására általában nem kívántatik előfeltétel, csak e jogok egyes nemeire, p. o. a választójogra, ellenben a miniszterelnökségnek, a főrendiházi tagságnak nincs egyéb előfeltétele, mint a honosság.

Ilyet jogászilag állítani, nem lehet. Megkívántatik a férfi-nem, az erkölcsi kifogástalanság, különösen, hogy az illetők politikai jogai felfüggesztve ne legyenek, a főrendiházi tagoknál érdem stb., míg ellenben a honosság joga a csecsemőt, elítéltet egyaránt megilleti.



Nem kevésbé esik latba arra nézve, hogy a honosság és állampolgárság fenntebbi értelemben megkülönböztessék, az a körülmény, hogy a magyar jogászvilág közmeggyőződése szól mellette; ugyanis a honosság kifejezése használatik, midőn arról van szó, hogy a személyeknek jogi jelentőségű alaptulajdonsága az államhoz tartozás alapján megállapíttassék, s amint használatát kiváló jogászunk, Biermann Mihály a Magyar Jogászgűlés 1885-iki évkönyvében oly meggyőzőleg indokolta.

Ami pedig a honosságnak a községi illetőséggel való összefűggését illeti, szerző határozatlan, nem jogász észrevételeivel szemben úgy áll a dolog, hogy 1871. óta törvény szerint (1886. XXII. t.-c. 5. §.) minden honpolgárnak valamely község kötelékébe kellvén tartozni, s a külföldi is csak úgy honosíttathatván, ha részére valamely belföldi községbe való fölvétel kilátásba helyeztetett, vagy pedig a 17. §. esetében ideiglenesen Budapesten tekintendő illetékesnek, a honossággal ipso jure megszereztetik valamely községben az illetékesség.

A községi illetőség által szerzi meg az ember a legszomorúbb, de a legfontosabb jogot, amely az államhoz tartozásból ipso jure szintén beáll, t. i., hogyha magáról többé gondoskodni nem bír, az állam, illetve annak községi tagozata tartozik róla gondoskodni és pedig tekintet nélkül minden előföltételre az államhoz, illetve a községhez tartozáson kívül.

Nem jogász a szerző érvelése, midőn külön magyar és külön horvát honosság tételét vitatja, annál is inkább, mert szerző a honosság és állampolgárság megkülönböztethetlenségét állítja. Azt mondja, hogy a honosság nálunk a Horvát-Szlavon tartomány részbeni különállásánál fogva, a horvát és a szűkebb értelemben vett magyar területen illetékes polgárok megkülönböztetésére használható. Ámde a honosság egyértelmű az államhoz tartozással, az állampolgársággal, akkor egy állam valamely területéhez való tartozás nem fejezhető ki ugyanazzal a szóval, amellyel az egész állam területé-



hez való tartozás kifejeztetik, s így a horvát honosság kétféle államhoz tartozásra volna magyarázható.

A horvát honos kifejezés semmiképen sem helyes, mert csak magyar honos van, horvát, erdélyi vagy legszorosabb értelemben vett magyarországi illetőséggel, ami azt jelenti, hogy az állam egy oly terület részében bír községi illetőséggel, ahol külön particularis jog van érvényben. A büntető törvény miniszteri javaslatában (7. §.) ez állott: „Belföldi vagy magyar honos alatt Horvát-Szlavon ország lakosai is értetnek; „ezt azonban az ig. bizottság a mostani szövegre javította, mely ekként hangzik: „Magyar honos alatt mindazok értendők, akik a magyar állam területén honossággal bírnak“ s akként indokolta a változtatást, hogy Horvát-Szlavon országnak lehetnek oly lakosai is, akik nem bírnak ott honossággal. Ezzel nyíltan ki van fejezve, hogy magyar honos és horvát honos közt különbség nem tehető.

Már is hosszúra nyult fejtegetésem annak bizonyítására, hogy szerző célját nem érte el, de meg sem közelítette abban az irányban, hogy a közjogot jogi szakmaként tárgyalja, pedig munkájának csak első szakaszaival foglalkoztam.

Számos példával illusztrálhatnám tételemet, elég legyen azonban itt egyet különösen kiemelni: viszonyválaszom rendjén más vonatkozásban úgy is kinálkozik még több példa.

Az állampolgárok honvédelmi köteleességét tárgyalva a 75. §-ban, annak végére függeszti, még pedig a történelmi fejlődéssel kapcsolatban, az országgyűlésnek a hadi létszám meghatározására s az újévi ujone-megajánlásra vonatkozó jogait.

Csakis a parlament e legeminensebb joga jelentőségének természetének félreismerésével lehet azt az állampolgárok honvédelmi köteleességével egybekapcsolni. Hiszen a parlament ezek által a jogai által lesz a királlyal szemben a szuverénítás egyik osztályosa, míg a honvédelmi köteleességben az egyes polgároknak a szuverén hatalom alá vetettsége nyilatkozik.



## III.

Attérek már most arra az állításomra, hogy idegen írókkal és idegen jogi fogalmakkal akarja szerző a magyar közjogot magyarázni, hogy két olyan ellentétes irányú író, mint Montesquieu és Laband irányozván felfogását, nem bírja a magyar alkotmány szövedékét kibontani, hanem azt még inkább összekúszálja.

Szerzőnek válaszában tett kijelentése, amellyel az idegen irodalmak felhasználást védelmezi, magában véve igaz, mint p. o. az, „hogy az államjog körében is vannak alapfogalmak, állam, államhatalom, ennek alanya stb., melyek hogy úgy mondjam nemzetközi, miután tartalmuknál fogva az általánosban mozognak, s csak akkor jók, ha pl. Kinára épen úgy ráillenek, mint Magyarországra.”

Csak hogy a jog pozitív lévén, a jogász feladata épen az, hogy ez elvont alapfogalmak fényét a konkrét élet prizmáján áteresztve, azt a maga való módozataiban tüntesse föl s ne színtelenítse e módosulatokat az elvont fogalom általánosságába való beerőszakolással.

A tulajdon fogalma bizonyosan egy, de aki azt hiszi, hogy annak általános fogalmából az angol ingatlan-tulajdont és az osztrákot is megérti, nagyon is csalódik, ép úgy, mint aki a képviseleti köztársaság elvont fogalmával akarná a francia parlamentáris s az amerikai prezidentális köztársaság lényegére nézve eligazodni. Nézzük hát először is, mennyire igaz, hogy szerző a magyar alkotmány szövedékét nem deríti föl, hanem inkább összekúszálja.

A magyar közjogi felfogás szerint a szuverénítás alanya a szent korona; a király azáltal lesz a szuverénítás legfőbb részese, hogy annak a koronának külső jelképével felruháztatik, a polgárok azáltal, hogy annak tagjaivá válnak, régente a nemesség, ma a választói jogok által.

Amit a külföldi közjogok, kivetközve a sok százados patrimonialis felfogásból, ma végre, Grotius után



majdnem háromszáz év múlva, úgy fejeznek ki, hogy a szuverénítás alanya sem a fejedelem, sem a nép, hanem az állam: azt a magyar közjogi fölfogás által sok század óta a korona foglamával fejezte ki.<sup>1</sup> Ezzel a fölfogással állott ellen a magyar nemzeti szellem úgy a király, mint az uralkodó osztályok törekvésének, hogy a szuverén hatalmat tulajdonuknak, patrimoniumuknak tekintsék.

Ebből folyólag nem lehet mondani, mint szerző, hogy a szuverén hatalom egyedüli birtokosa a király, mert a főhatalomnak Magyarországon az országgyűlésben szervezett polgárok is részesei; ha tehát a birtokos kifejezéssel jelöljük meg, hogy kit illet a szuverénítás, úgy a fejedelem és az országgyűlés annak közös birtokosai.

A szuverénításban való osztályosság az országgyűlésileg szervezett államtagokat már a törvényhozási részvétüknél fogva megilleti.

A törvényhozás Magyarországon nem a királyt illeti, hanem a királyt és az országgyűlést közösen; a magyar király nem az országgyűlés meghallgatásával alkotja a törvényt, hanem ketten együtt. Kitűnik az a százados fölfogásból, az országgyűlési tárgyalásokból, a törvény-szentésítés formulájából, s ha ez így van, a királyt nem lehet a szuverénítás egyedüli birtoklójának állítani, mint szerző.

Hisz a németországi államok is különböznek e tekintetben; azok egy részében, mint a belga mintájú alkotmánnyal bíró Poroszországban, a törvényhozó hatalmat a király és a két kamara közösen gyakorolja (porosz alkotm. 62. §.), míg ellenben a jelen század elején alakult német alkotmányok nagy részében a törvényhozás a fejedelmet illeti, a parlamentek közreműködése pedig, mint Hänel mondja (Studien II. köt. 150. l.), csak mint külső, a fejedelmi törvényhozási joghoz hozzájáruló korlát jelentkezik.

<sup>1</sup> Grotius tanította már, hogy a szuverénítás szubjectum commune-ja az állam subjectum propriuma a fejedelem.



S a német Hänel az, aki igen nyomatékosan kiemeli, mennyire helytelen ilyen jellemző különbségeket elhanyagolni, mennyire ellenkeznek a pozitív jogi szabványok azzal az állami metafizikával, mely az állami működésnek jogi összeolvasztását kívánja egy organumban.

Mennyivel inkább szükséges ez nálunk, kitűnik abból, hogy a király hatalmát a maga teljességében csak a koronázás által éri el. Szerző ugyan azt állítja válaszában a 445. lapon, hogy én idevonatkozó fejtegetéseimmel megtámadom a trónörökösödési rendet, a pragmatika szankciót, nevezetesen midőn azt állítom, hogy a teljes királyi hatalom átszállásához az államtagnak az országgyűlésileg nyilatkozó koronázása szükséges s nem áll be ipso jure a trónörökösre nézve.

Ha szerző érvelése állana, kevés hive lenne a királyi család trónörökösödési jogának, a pragmatika szankciónak. Ily szertelenségek maguktól összedőlnek. Akkor nemcsak én támadom meg a pragmatika szankciót, hanem Deák Ferenc is, aki azt mondja remek Adalékában (165. lap) „A magyar alkotmány szerint a koronázás nem ünnepélyes szertartás, hanem mint a teljes királyi hatalom alapja, közjogilag lényeges.”

Nem kell egyéb annak bebizonyítására, hogy szerző nem fogja föl, nem magyarázza meg a magyar közjog specifikus jellegét, mint az az érvelése, hogy a trónörökös a király halála pillanatában magyar király lesz. Mert ebből az következne, hogy annak jogait ép úgy gyakorolhatja, mint más európai fejedelmek, ha trónra jutnak, továbbá az, hogy a koronázás, a hitlevél az eskü merő formalítások.

Hisz szerző is ismerni fogja az 1741. IV. t.-c.-nek 5. §-át, mely Mária Terézia kormányzótársának állásáról rendelkezve, mondja:

„Regia sua Serinitas Regni negotia Regiminisque Pondus in Confirmatitate Legum Regni coadministrabit, Suprema tamen et praesertim Titulis 4. et 9 Part. I. Oper. Dec. Tripartiti declarata Potestas, Privelegiorum item Collatio et alia Jura Majestatica velut de lege Regni, solis legitime coronatis Regibus competentis, penes solam coronatam Regiam Majestatem remanent.



Aki tehát ily világos törvényszöveggel s a sok százados szokással ellentétben azt állítja, hogy a király halálával a trónörökös ipso jure magyar király, az sem jogilag szabatosan nem beszél, sem a magyar közjog specifikus vonásait ki nem emeli. Nem magyar király lesz egyszerűen, hanem Magyarország örökös királya (*hereditarius Rex Hungariae*), ellentétben a koronás királlyal, mint ezt a törvények s azok alapján az 1861. országgyűlési felirat mondja (l. Deák beszédei III. köt. 194. lap). Csak annyit állíthatott volna szerző, hogy a trónörökös, mint Cziráky mondja: *ipso facto succedit in omnia Antecessoris Jura Majestatica eorundemque exercitum, legibus attamen, delatisque Imperii conditionibus consentaneum*.

Azt mondja szerző: hisz ő is kiemeli a koronázás közjogi jelentőségét; a baj csak az, hogy nem tudja megállapítani, miben áll e jelentőség, már pedig a jog soha sem foglalkozik jelentőségekkel általában, hanem határozott, megmérhető jelentőségekkel.

A koronázás jogilag véve először azon tény, mely által az állami szuverénítás egyik főorganuma, az országgyűlés, a szuverénítás másik főorganumának, a királynak, jogosultságát hatalma gyakorlására elismeri; másodszor azon tény, mely által a szuverénítás két főszervének megegyezése az alkotmánynak a királyi hitlevélben foglalt s az egyes uralkodóváltozás alkalmával részben módosítható vagy világosabban meghatározható legfőbb elveire nézve megállapíttatik; harmadszor azon feltétel beállta, melyhez az alkotmány a teljes királyi hatalom gyakorlását köti s minthogy e feltétel beállta az országgyűlés hozzájárulásától függ. az országgyűlés a legfőbb hatalom átszállásának ép oly lényeges tényezője, mint a törvényhozásnak, amely alkotmányunk szerint szintén csak a koronás király és az országgyűlés megegyezésével történhetik; negyedszer a koronázás ennél fogva az országgyűlést a szuverén hatalom átszállásánál is a szuverénítás részesének s amennyiben a királyt a szuverénítás birtokosának nevezzük, a szuverénítás



birtokos társának mutatja; végül a koronázás a királyi esküben a király erkölcsi lekötöztetése, hogy hatalmat az alkotmány értelmében használja.

A magyar alkotmány a teljes királyi hatalom átszállását a trónörökösre tehát nem egyedül a király halálához köti, hanem abban a szuverénítás országgyűlési szervének önálló ténykedést biztosít elannyira, hogy habár a koronázási hitlevél lényegében századokon keresztül változatlan, nincs kizárva annak lehetősége, hogy a fejedelem és országgyűlés közös egyetértésével módosíttassék, felvilágosíttassék, amint alkotmányunk történelme több fontos közjogi elveket módosító fölvilágosító hitlevél változtatási esetet mutat. Az ellen azonban, hogy akár a fejedelem, akár az országgyűlés a koronázási hitlevél pontjainak megállapításánál egymásra jogosulatlan nyomást gyakorolhasson, elég biztosíték rejlik abban, hogy úgy a fejedelem, mint az országgyűlés megfosztja magát s így az államot a legfőbb hatalom gyakorlásától, ha a megegyezés létre nem jön, lehetetlen lévén ily esetben a törvényhozás. Ezért tűzte ki a törvény a koronázás végső határidejéül az uralkodó halálától számított félévet.

A magyar alkotmány szerint tehát az örökös királyság elve, mely szerint a királyi hatalom egyedül a születés természeti rendje szerint száll át, mérsékelve, szellemiebbé van téve az országgyűlésnek cselekvő közreműködése által, az interregnum veszélyeinek kikerülésére pedig egyrészt fenn van tartva a polgároknak eidem Regi debitis homogialis fidei obligationibus, másrészt az örökös királyt a legfőbb hatalmon kívül megillető, ad publicam Constutionique conformem Regni administrationem vonatkozó jogok az interregnum alatt s ezek, mint a törvény mondja, intermedio tempore érintetlenek.

A koronázás mindezeknél fogva azt tanúsítja, hogy a magyar király legfőbb joga, hatalmának örökletessége dacára, a szuverénítás másik orgánumának az országgyűlésnek, lényegében az alkotmány szabványai által, valamint az állampolgári hűség által megkötött, de ezen



határok közt szabad ténykedés által száll csak át, amely jog a királyi hatalom örökletességét sokkal kevésbbé támadja meg, mint az angol alkotmánynak elismert cíve, hogy a szuverén hatalom a trónörökösödés rendjétől nemcsak általában, de egyes konkrét esetre is kivételt állíthat föl, amely elvet a magyar közjog nem ismeri. (L. újkori alkotmányok című művem II. köt. 195—202. l.)

A szent korona egysége, részeinek, a fejedelemekek és a tagoknak az a kölcsönössége és kapcsolata nyilatkozik a koronázásban, amelyet hajdani időkre nézve, amidőn a szent korona a fejedelemből s a nemesség egyeteméből állott Werbőczy akként fejezett ki I. r. 3. cím, hogy a fejedelem és a nemesség *per quandam translationem reciprocam, reflexibilemque connexionem, ita mutuo dependet, ut sejungui segregarique nequeat, et alter sine altero fieri non potest. Nec enim Princeps nisi per nobiles eligitur, regni nobilis nisi per Principem ereatur atque dignitate nobilitatur. Amit ma úgy fejezhetünk ki, hogy bár a koronázás nem egyedüli alapja a teljes királyi hatalomnak, (Deák Ferenc idézett helyén meg szorítás nélkül mondja, hogy a teljes királyi hatalomnak a koronázás az alapja), hanem lényeges előfeltétele, amelynek teljesítése az országgyűléstől is függ, másrészt az országgyűlés a maga teljes hatalmát egyáltalán nem gyakorolhatja, mielőtt a koronázás által a királyra a teljes hatalmat át nem szállította.*

Minthogy szerző a magyar közjognak lényeges jellemvonásait a legfontosabb intézménynél nem emelte ki, de másutt is, amint ez a továbbiakból még eléggé ki fog tűnni, a magyar sajátságokat elmosta és az európai általánosságokra fektette a súlyt, ezért azt hiszem joggal mondhattam azt is, hogy nem bírja a magyar közjog szövedékét kimagyarázni, sőt idegen fogalmaival még inkább összekúsálja.



## IV.

Vegyük ezekután a szerző szerint internacionálisabb jellegű kérdéseket, mint teszem az állam személyiségét.

Azt mondtam szerzőről e részben, hogy „munkája élére állítja a Laband használta alapfogalmakat, hogy az állam személyiség, hogy az államnak egységes főhatalma van, annak jogi következéseit azonban, hogy az állam személyiség, nem látjuk a munkában.“

Hogy egy munka alapfogalma, alapelve rajta végig vonuljon, ennél természetesebb kívánságot támasztani nem lehet. Mert mi a fogalom? Valamely tárgy lényege gondolatban, más szóval valamely tárgy lényeges tulajdonságainak gondolata; ha ez: a tárgy részletes kifejtésében folyton mutatkozni kell e lényeges tulajdonságok hatásának, okozatának. Mi az elv? Az az ok, melyből okozatok sora származik. Az elvben a lényeges tulajdonságok, melyek a fogalmat alkották, mint ható okok jelentkeznek, a fogalom az elvben mint ok szerepel, melynek meg kell okozatának lenni.

Szerző azonban komikusnak találja a fönntebbi kívánságomat, ezt mondva: „Ha a közjogi irodalomban kellő tájékozottsággal rendelkezik (bíráló), lehetetlen, hogy észre ne vegye e mondás komikumát. Mit szólnánk u. i. ahhoz, ha pl. valaki egy természettudományi munkáról így nyilatkoznék: a munka élére van állítva a Humboldt használta kifejezés, hogy a föld forog? Hiszen azt, hogy az államhatalom egységes, a jogi írók közül ki tagadja? Az állam személyisége pedig elenyésző csekély kivétellel ugyancsak kiindulási pont mindazokra, akik az államot jogilag megmagyarázni törekednek.“

A vitatkozásban a másik fél tudományát általában kétségbe vonni, anélkül, hogy az konkrétan bebizonyítanék, rossz ízlésre mutat, azért nem reflektálok a tennetebbi invectivára, hanem azt felelem, ha valaki a föld forgását állítaná munkája élére, azt kívánnók tőle,



hogya az e tételből levont következtetésekkel magyarázza meg munkája tételeit. Megvallom különben, nem vagyok képes szerző fenntebbi gondolatmenetét követni, nem birom belátni miben van a comicum, abban-e, hogy a személyiség tanát, mint Laband használtat állítom oda, holott az szerző szerint ma oly általánosan el van fogadva, mint a föld forgása, vagy abban-e, hogy azt kívánom, hogy a személyiség fogalmának vonja le következményeit? Ugylátszik a comicumot szerző abban látja, hogy a személyiség fogalmát nála Labandtól vettnek állítom, holott ez ma elenyésző csekély kivétellel általánosan elfogadott. Utóbbit tagadnom kell ugyan mert nemcsak Angliában, Észak-Amerikában és Franciaországban nem általános, de Németországban sem, mert itt az Albrechtnek 1837-ben közzétett értekezése, de különösen Gerbernek rendszer óta dívó személyiségi elmélet a Gierke-féle organikus elmélettel s a Seydel-Gumplovicz-féle uralmi elmélettel küzd a fölényért; ami pedig azt illeti, hogy a személyiségi theoriát Laband nevével kapcsoltam egybe, ennek igen egyszerü oka az a kíváló előszeretet, mellyel szerző e német író iránt viseltetik.

A lényeg azonban az itten, keresztül viszi-e szerző a személyiség tanát munkájában? Azt mondja igen, de én látni nem akorom, csak hogy vigyáznom kellett volna, hogy mindjárt amint megtagadtam, hogy a személyiség fogalmát keresztül viszi, a következő mondatomból ki ne tűnjék, hogy ő a legfontosabb tannal, az államhatalmak viszonyánál, az állam személyiségből indul ki.

Én a kérdéses helyen azt állítottam, hogy szerző szerint, mivel az állam nem fizikai személy, ezért terem magának törvényhozó, kormányzó, bírói organumokat; ámde ebből csak az következik, hogy az állam-szervezetet terem magának, szervezet és személyiség pedig mégis két különböző dolog.

De bírálatom helyessége szerzőnek a maga védelmére felhozott állításaiból még világosabban kitűnik, mint munkájából. Egyedül azt tudja itt is felhozni az



állam személyi színvonalának biztosítására, hogy ha az állam alkatot cserél is, az államhatalom megmarad, ez azonban úgy hiszem minden költött, úgynevezett jogi személyre áll, névszerint, hogy tagjainak változása magát a jogi személyt nem változtatja, s ezt a felfogást a magyar alkotmányban a személyiség tana nélkül is állandóan követték s a választott és az örökös királyságban mindig azt az egy magyar államot látták.

Amit pedig munkájában határozottan állít s válaszában is ismétel, hogy t. i. „az állami funkció-körök (törvényhozás, kormányzás, bíraskodás) első sorban nem az állam-személyiségből, hanem az államiságból következnek, mert hisz éppen abban különbözik az állam minden egyéb személyiségtől, hogy állami célokért is kell fáradnia, továbbá, hogy ez állami célokat foglalják magukban az említett körök, melyekben mindegyiknél megtalálhatjuk az állam akarását és cselekvését“, mind ez az államhatalomnak nem a személyiségből, hanem az államcélból származtatása.

Vizsgáljuk ugyanis, mit jelent imént idézett mondása? Nyilván csak úgy felelhetünk e kérdésre, ha tudjuk mi a személyiség és mi az állami cél.

Személy alatt oly lényt értünk, amely külön létnek tudatával birva, szabad akarattal és cselekvéssel tartja fenn létét s fejleszti azt eszméi szerint. Öntudat, szabad akarat és szabad cselekvés tehát a személyiség fogalmának a lényeges jegyei; a személyiségnek bármily különböző nemei legyenek is, ezekben a lényeges tulajdonságokban megegyeznek; különbséget tehet köztük 1. a természeti substratum, amely lehet férfi, nő, lehet fajilag, vagy helyileg törzs, megtelepült község, nemzet; különbséget tehet köztük 2. a cél, eszerint lesz magán személy, lesz község, vagy állam, végre 3. a lényeges tulajdonságoknak különböző foka, így az öntudat köre, az akarati és cselekvési erő mértéke.

A személyiség lényeges tulajdonságai mind lelki, psychikus jelensége.

Ellenben mi az államcél, vagy szerző szerint mik az



állami célok? Jelen alkalomra elég azt mondanom: az állam védelme külerő ellen, jog, jólét, egészség, műveltség biztosítása. Ezek pedig részint természeti, részint erkölcsi, részint értelmi jók, szóval nem többé psychikus, hanem ethikus jelenségek, vagy még általánosabban szólva, nehogy valaki az egészség, a jólét ethikus minősítésén, bár alaptalanul, megütközzék: értékek.

Ha tehát valaki azt állítja, mint szerző, hogy az állami funkció-körök, a törvényhozás, kormányzás, bíráskodás elsősorban nem az állam személyiségéből erednek, hanem az állami célokból, az nyilván nem a személyiségre, nem annak lényeges tulajdonságaira építi az államfunkció köreit, nem abból származtatja le azokat, hogy az állam személy és így öntudata, akarata van, hanem abból, hogy az államnak ilyen amolyan céljai vannak, a mi mellesleg szólva lehetetlen is, mert az államnak gondolkozó, akaró, cselekvő erővel kell birnia, hogy célját kitűzze, akarja, megvalósítsa, azaz törvényt hozzon, kormányozzon, bíráskodjék.

Az államcélok kétségkívül indítói az állami akaratnak és cselekvésnek, nem egyebek azok, mint a szükségletek, melyeket az állam érez, de amelyeknek öntudatos akarás, cselekvés általi kielégítése teszi az államot személlyé. Maguk e szükségletek egyszerű természeti tények; a személyi élet tényeivé csak a törvényhozás, a kormányzás, a bíráskodás által válnak.

Állam csak ott van, ahol törvényhozás, kormányzás, bíráskodás van, de hogy minő célokra, minő tárgyakra vonatkoznak, az nagyon különböző lehet.

Az állami funkció-körök meghatározott számúak, az állam létével advák, lényegéhez tartoznak, ellenben az állami célok bizonytalan számúak; mindentől eltekintve, már ennél fogva sem lehet az állami funkció-köröket belőlük levezetni és állandóan fikszirozni. Az állami funkció-körök az államnak, mint psychikus lény az állam létével advák, lényegéhez tartoznak, ellenben a tárgyak, a célok, amelyekre a psychikus nyilvánulások vonatkoznak az idők folyamán az állami léthez föl-



tétlen szükséges minimális számtól a legnagyobb eltérést, igen sok fölös számot mutatnak.

Ugyancsak szerző szolgáltatja az újabb bizonyítékot, hogy a személyiség fogalmát nem viszi keresztül az államhatalmak tanában; ugyanis válaszában arra az ellenvetésemre, hogy az államhatalmak, a funkciókörök az államszemélyiségből, az az akaró és cselekvő képességéből erednek, egyenesen azt mondja: „Hisz mi személyek vagyunk mindnyájan, bírunk öntudatos akaró és cselekvő képességgel, miért nincs törvényhozó, kormányzó, bírói hatalmunk. Mert — mondja — nem vagyunk állami személyek, vajjon tehát — kérdi — az állami személynél nem az államon nyugszik-e a súly?

Erre igen egyszerű a felelet. Van bizony nekiünk egyes személyeknek is törvényhozó, kormányzó hatalmunk, csak hogy egyéni személyünkre nem embertársunkra nézve is: minden eszes ember szabályokat állít fel magának, végrehajtja őket és megbírálja cselekvését, vajjon elveivel megegyező volt-e? Mennyi ereje van öntörvényhozásunknak, ez más kérdés s a személyiség lényeges tulajdonságainak erőfokára vonatkozik.

De arra is maga szerző szolgáltat válaszában bizonyítékot, amit bírálatomban kifogásoltam, hogy a funkció-köröknek, az államhatalomnak anyagi és alaki szempontból való igen régi felosztását összezavarja, hiszen válaszában maga újra lenyomatja az imént idézett tételt, hogy „az állami funkciók elsősorban nem az állam személyiségből, hanem az államiságból folynak, hisz épen abban különbözik, így folytatja, az állam egyéb személyiségtől, hogy állami célokért kell fáradnia. Ez állami célokat foglalják magukban az említett funkció-körök s mindegyikben megtalálható az állam akarása és cselekvése“.

Ha e tételt elemezzük, miután az állami célok: a jogszolgáltatás, a honvédelem, a közművelődés, gazdasági jólét előmozdítása, a funkció-körök tehát ezekből állanak, vagyis itt az úgynevezett anyagi felségjogokról akar szerző beszélni, amit pedig hozzá tesz, hogy mindegyikben megtalálható az állam akarása és cselek-



vése, ez nem egyéb, mint amit alaki felségjognak neveznek, vagyis a törvényhozás, kormányzás, bíráskodás. Ami Karvasy, régi kézi könyvecskéjében oly világos, midőn mondja: „Alaki szempontból véve az államhatalom magában foglalja a törvényhozói, birói, végrehajtási és kormányzati hatalmat. Anyagilag véve, azaz tekintve azon tárgyakat, amelyekre az államhatalomnak külön feladata van, az államhatalom igazságügyi, műveltségi, közrendészeti, közigazgatási, hadügyi hatalomra oszlik“, mind ez szerzőnél homályossá, zavarttá lesz.

## V.

Az állam személyi mivoltával kapcsolatos, vitapontra, az államhatalmakra vonatkozólag azt állítottam, hogy szerzőnek e részbeni tana az általános elmélet szempontjából is zavaros s a különös magyar közjog szempontjából sem igaz, nevezetesen, hogy nem tud külömbiséget tenni a szuverenitás organumai és funkciói között.

Szerző ugyanis azt állítja: 1. a 150. lapon, hogy „az államnak mint jogi személynek organizációra van szüksége, ezt maga adja magának és fizikai léttel bíró organumokat szervez“.

Azt mondja 2. a 160. lapon: hogy „három ilyen organuma van: a törvényhozó, a kormányzó, a bíraskodó“.

3. A 164. lap szerint: „Azokban az államokban tehát, amelyekben az államhatalom több külön organum által valósul meg, az állami szuverenitás kezelője csak az egyik organum lehet. A mai alkotmányos államokban ez az organum a törvényhozói, míg a másik két organum (szerző szerint a bíraskodó és kormányzó) államhatalmat kezel ugyan, de nincs hivatva a szuverenitást kifejezésre hozni“.

Erre azt mondja szerző 4.) a 165. lapon: „Magyarország alkotmányos állam is keletkezésétől fogva“ s a 166. lapon így folytatja: „Jelenleg ez az uralkodási alkat az úgynevezett népképviselési monarchia. E meg-



határozás azt jelenti: hogy a főhatalom természetes egysége nálunk is a királyi hatalomkörben tükröződik vissza, ahol a különböző hatalmi ágak összetalálkoznak amellet, hogy a polgárok jogköre is alkotmányilag biztosítottatik. „A főhatalom egy fizikai személy által kezeltetik, de a nép az államhatalom mind a három ágának részese”.

A 166. lapon pedig végül 5. a király jogköréről általában egy külön fejezet szól, s annak 95. §-ában ez mondatik: „A koronázott király a magyar állam feje, saját jogából a főhatalom birtoklója”.

Ez egymás mellett álló tételek a legnagyobb mértékben zavarosak.

Nem tudjuk meg belőlük ugyanis, vajjon a főhatalomnak, a szuverenitásnak külön organuma-e a király? azt kell azonban hinnünk, hogy nem, mert hisz szerző maga mondta, hogy a főhatalomnak három ilyen organuma van, törvényhozási, kormányzási és bíraskodási organum, de nem említett sehol királyi organumot, ha pedig nem külön organum, miért kell a király jogköréről általában beszélni, mint ezt szerző a második fejezetben teszi, miért kell a királyi hatalom szervezetéről t. i. megszerzési és megszűnési módjáról, szüneteléséről kiskorúság esetében külön szólni, ha a király az államnak nem önálló szerve? Akkor szerző szempontjából a királyi hatalom szervezetét, vagy a törvényhozó hatalom szervezeténél kellene előadni, mint amelynek a király csakúgy kiegészítő része, mint a főrendiház, vagy a képviselőház, avagy a végrehajtó hatalom szervezeténél, amelyben jogai más tényezők által kevésbé korlátozottak mint a törvényhozásban.

Szerző felfogásának ellentmondásos voltát mi sem világítja meg jobban, mint az a pongyola, teljességgel nem jogászai meghatározás, amelyet a képviseleti monarchiáról ad, mely szerint abban a főhatalom természetes egysége a királyi hatalomkörben tükröződik vissza, ahol a különböző hatalmi ágak összetalálkoznak, mert eszerint a királyi hatalomkör különböző az államhatalmi ágaktól, hisz azok másként nem találkozhatnak.



nak benne stb. A szives olvasó maga le fogja vonni e tétel következményeit.

A szerző nyilván érezte, hogy a királyt nem lehet az ő három úgy vélt organumába beszorítani, mert azok tulajdonképen funkciók, melyeket bizonyos alkotmányos organumok gyakorolnak s így kapott a királyi hatalom, a királyi jogkör, külön fejezetet.

Ugyanis mit értünk organum alatt? Valamely növényi, vagy állati testnek egyéb részeitől elkülönült olyan részét, amelynek a test életében bizonyos különös teendő jut, még ha emellett a különös teendő mellett más funkciót is elősegít, vagy esetleg pótol, s mint-hogy a király külön fizikai léttel is bír s az államtest többi részeitől személyes jogállása által ugyancsak meg van különböztetve, de külön teendőket is végez, talán mégis organum is? Ebben a szerző is megerősít, midőn azt mondja a 4.) alatti szerint, hogy a főhatalom egy fizikai személy által kezeltetik, ami persze ellenkezik azzal amit a 3.) alattiban állított, hogy a főhatalom kezelője nem fizikai személy, hanem a törvényhozás, ez pedig Magyarországon, akár hozzá vesszük az országgyűléshez a királyt, mint annak integráns részét, akár nem, mindig nem természeti személy lesz, hanem, ha a törvényhozó testet személynek nevezni lehet, mindenestre jogi személy.

Meg van tehát a zavar a funkciók és az organumok között, de meg van arra nézve is, hogy egyszer azt mondja szerző 3.) alatt, hogy ahol a külön organumok által valósul meg az államhatalom, ott az állami szuverenitás kezelője ezek egyike lehet csak s ez a törvényhozás, holott a 4.) alatti szerint azt mondja, hogy az csak természetes személy, a király lehet, de meg van a tekintetben is, hogy a király 5.) alatt a főhatalom birtoklójának neveztetik, míg fönnebb a törvényhozás mondatott a főhatalom kezelőjének.

Ha a birtokló és kezelő szóval szerző által kifejezni akart fogalmat keressük, arra kell jutnunk, hogy e két szó egy fogalmat takar, szerző ugyanis kimondja a 150. lapon, hogy az állami szuverenitás alanya az állam



maga s hogy az államhatalom alanyának sem a fejedelmet, sem a népet, sem valamely organumot nem lehet tekinteni. Ezzel, hogy a szuverenitás alanya az állam, nyilván azt akarta szerző mondani, hogy a szuverenitás az állam tulajdona, vagy modernebb, kevésbbé magánjogias kifejezéssel szólva, az államot illeti; midőn pedig azt állítá, hogy a fejedelem annak birtoklója, ezzel úgy hisszük azt akarta kifejezni, hogy a fejedelemnek a szuverenitás nem tulajdona, nem patrimoniuma, mint a Maurenbrecherek tanították, azt akarta kifejezni, hogy a fejedelem a szuverenitást nem mint sajátját, hanem mint az állam szuverenitását detineálja, birtokolja s mikor pedig azt mondá, hogy annak kezelője, megint azt akarta kifejezni, amit a jogi nyelvezet kifejez, midőn p. o. a püspökségi javak alanyának, tulajdonosának a püspökséget, haszonélvezőjének, kezelőjének a püspököt mondja.

Ezekből úgy hiszem elég világosan ítélem, hogy szerző alany, birtokos és kezelő, funkció és organum közt kellő különböztetést nem tesz, hogy a szuverenitást majd a királynak, majd a törvényhozásnak tulajdonítja.

Ezzel szemben azt állítottam, hogy Magyarországon a király, az országgyűlés és a minisztérium a szuverenitás főorganumai, a bírói hatalom annak az előbbiekkel nem egyenlő jogu s nem főorganuma, valamint a törvényhatóságok is csak a király, illetve a minisztérium ellenőrzése mellett azok.

Ez a három organum: király, országgyűlés, minisztérium gyakorolja szerintem a szuverenitást, ezek hozzák törvényeit, intézik külügyeit, ezek szereznek érvényt a szuverén akaratnak önálló közreműködésükkal, ezek kormányozzák életét, vagyis a szuverenitás e három organuma imént említett funkcióikkal létesítik az állam szuverén uralmát.

Ezek az organumok és ezek a funkciók nem esnek össze, egyik organum a főfunkciója mellett a másikéba is befoly, illetve együtt végzi azt, p. o. a király az országgyűléssel s a minisztériummal a törvényhozást, a



minisztérium a királlyal a végrehajtást és a külügyeket, míg az országgyűlés befoly a külügyekre és a végrehajtásra, anélkül, hogy azt úgy együtt intéznék, mint a törvényhozást.

A bíraskodási és közigazgatási funkciók mellőzését indokolni nem láttam szükségesnek, mert a szuverenitás funkcióiról van szó, már pedig az a két funkció a szuverén akaratnak, vele szemben önállóság nélküli, érvényre emelése és mindegyiknek a hatalma csak egyes esetre vonatkozó, nem általános szabályt teremtő. Most sincs okom tételem bővebb kifejtésére, mert szerző maga kizárta a vitából ezt a részt és a fenntebbi elméletnek csak azzal a két tételével foglalkozott, amelyben azt állítottam, hogy a minisztérium a szuverenitás organuma, s hogy a törvényhatóságok csak a király, illetve a minisztérium ellenőrzése mellett gyakorolják a szuverenitás egy részét. Erre a két tételre azt mondja szerző: képtelenség és lehetetlen, hogy tévedésemet be ne lássam, ha jogi intézményeinket tanulmányozom, ahelyett, hogy politikai impressziót visszasugárzó tanokból dedukálnék.

Nem reflektálok szerző mondására, melyet itt is a képtelenségféle kifejezéssel, másutt is más hasonló kitételekkel a vitatkozásban alkalmazni illőnek talál s csak azt jegyzem meg, hogy a külföldön, ahonnan jövő jót szerző szerint nem szabad megvetnünk, igen illedelmesen így szokták a képtelenség fogalmát kifejezni: „Eine unvollziehbare Vorstellung“, amit jeles filozófusunk, Böhm Károly így ad vissza: Megfoghatlan és végére mehetetlen gondolat.

Ha tekintélyekkel akarnék takarózni, egyszerűen hivatkozhatnám Gladstonera, aki már 1878-ban a North-American Reviewban közzé tett értekezésével: *Our Kinsmen beyond the Sea* kétségen felül helyezte, „hogy a régi teoriák melyek szerint:

Aux murs de Westminster on voit paraître ensemble

Trois pouvoirs étonnés du noeud qui les rassemble,

Les députés du peuple, les grands et le roi,

Divisés d'intrérêt réunis par la loi.



(Magyarul: Westminster falainál három hatalom tűnik fel, melyek csodálkozva látják az őket egybe-füző, kapcsolatot: a nép képviselői, a főrendek, a király; az érdek elválasztja őket, a törvény egyesíti.) csalódásba ejtenek, meg nem emésztettek, elégtelenek a parlamenti kormányzatú államok alkotmányának megmagyarázására. Van ugyanis egy negyedik hatalom (ha t. i. a parlamentet két részénél fogva két organumnak vesszük), az az amalgamáló, az ez egyeztető hatalom, a politikai erőök clearing house-a, amely mindent magához von, mindent egyensúlyba hoz, amelybe minden más hatalom beleütdik, amely a többi hatalmakat egymás által neutralizálja, ez az angol kabinet, s mivel a magyar minisztérium a parlamentárizmus elvei szerint működik, Gladstone ítéletét döntőnek lehetne venni, annál is inkább, mert azt az egész modern fejlődés és a parlamentáris kormányzatú állam theoriája támogatja (Lásd Wilson, Congressional government).

Tekintély helyett azonban érvekkel szolgálok a képtelenség megokolására. A király szuverén funkcióinak egyik legfőbbike a külügy, s minthogy azt a magyar miniszterelnök akarata ellen a fejedelem nem gyakorolhatja, nem lesz-e a miniszter a szuverenitás organumává, ha ellenkezése esetén a fejedelem csak a miniszter elbocsáttatása, vagy nézetének elfogadása között választhat; hasonló szuverén funkciók: egy törvényjavaslat betérjesztése, a honvédség és népfelkelésnek az ország határain kívül való alkalmazása; ámde mind e funkciókat a király csak a minisztérium hozzájárulásával gyakorolhatja. Vajjon a királyi szabályrendeletek, amelyekben jogelvek állapíttatnak meg, kiadhatók-e miniszter, ellenjegyzés nélkül, avagy az ujabban szokásba jött miniszteri szabályrendeletek nem tartalmazhatnak-e szuverén akaratnyilvánításokat, azaz kötelező legfőbb szabályokat?

Azt kérdi szerző, miként lehetne a minisztérium a szuverenitás organuma, mikor felelős? s állításom tartathatatlanságát akarva jelezni, a felelős szót vastag be-



tűkkel írja. Nyilván azért kérdi ezt, mert a szuverenitásnak a felelőtlenség az attribútuma?

Megmondom, hogyan lehet az felelőssége dacára.

A minisztérium csak föltételesen felelős, először ha hatáskörét átlépi, másodszor ha bűntényt követ el, harmadszor ha hanyagságával az országnak kárt okoz.

Amíg ez esetek egyike sem forog fenn, részes a fejedelemmel a legfőbb külügyi hatalom, részes a törvényfelfüggesztés, a szabályrendelet-alkotás hatalmának gyakorlásában. Nem azért felel tehát, hogy a szuverén ténykedéseknél a fejedelmi határozatokat helyeslte, vagy saját maga szabályrendeleteket alkotott, hanem azért, ha ily tényeivel a törvényhozás, vagy a fejedelem hatáskörébe nyult, ha általuk bűntényt követett el, ha általuk az országnak kárt okozott.

A minisztérium a szuverenitásnak megszabott határok közti organuma, ezért válhatik felelőssé, mihelyt a határokon túl lép, e határok közt azonban jog szerint felelősségre nem vonható.

De egy organum felelőssége nem bizonyít az ellen, hogy az szuverén funkciót gyakorol-e. Így vannak alkotmányok, amelyek megengedik, hogy a fejedelem szuverén funkciói gyakorlására helyettest nevezzen ki, ha rövidebb távollét, vagy betegség által gátolva van jogai gyakorlásában, az ily helyettes szuverén funkciókat fog végezni s érettük mégis felelősségre fog vonatlatni, nem úgy, mint a régens.

Azt is fogja tudni szerző, hogy a köztársasági elnök felelős, pedig funkciói között elég szuverén természetű van, így vetoja, kegyelmezési, békekötési joga.

A parlamentáris kormányzatú monarchia teljesen érthetetlen, ha a felelős minisztereket nem ismerjük el szuverén funkciók organumainak, a királyi hatalom részecskének. hisz a miniszteri felelősség életbeléptetésének szubjektív indoka a nemzeteknél mi volt egyéb? mint a szuverén funkciók annak a részének a törvényesség és az állam java által megszabott határok közé szorítása, amely részeket a király a parlamentek nélkül gyakorolt.



A másik képtelenség, melyet szerző szerint állítottam, abban állana, hogy a törvényhatóság részben, t. i. a király és minisztérium ellenőrzése mellett, a szuverenitás organuma lenne, amihez szerinte az kívántatnék, hogy lennének olyan pillanatok, amelyekben akaratának minden hódol az államban.

Ha erisztikus fogással akarnék élni, könnyű volna szerzőnek erre az ellenvetésére, melyet válasza 442. lapján tesz, eléje tartani azt, amit a 444. lapon állít, mondván: „Birálónak, ha igazságos akarna lenni, engemet idéznie kellett volna, mert tudtommal irodalmunkban én fejtettem ki először, hogy a régi megyék államjogunk értelmében a szuverenitás részesei voltak“.

De nem teszem, mert célom az igazság tisztázása, már pedig nem tudhatom, hogyan értette szerző azt, hogy a megyék a szuverenitás részesei voltak; könyvének illető helyén (286. lap) ugyanis egyenesen nem mondja azt, amit válaszában, és így kétséges, vajjon a megyéket utasítási joguk, vagy a végrehajtási teréni vis inertiae-jok, vagy tisztviselő választási, vagy statuarius joguknál fogva tekintette-e a szuverenitás részeseinek. Arra sem teszek refleksiót, hogy szerző kizártnak hiszi a szuverenitás fogalma által, hogy az csak az államtagok egy részére nézve nyilatkozzék kötelezőleg.

Én egyenesen azzal a megszorítással mondtam a törvényhatóságokat a szuverenitás részeseinek, hogy hatalmukat csak a király, illetőleg a minisztérium ellenőrzése mellett gyakorolhatják. De a megszorítás mellett statutaris és tisztválasztó jogukkal, megyei adót létesítő hatalmukkal, saját területükön csak úgy a szuverenitást gyakorolják, amint a királyt és az országgyűlést, azért nevezzük többi közt a szuverenitás gyakorlóinak, mert akár az egész országra, akár annak részeire nézve kötelező szabályokat állíthatnak fel, mert az adólétesítő jog által a tulajdont korlátozhatják s bizonyára azért is a szuverenitás gyakorlójának kell a királyt tekintenünk, mert a végrehajtó hatalom közegeinek kiemelése őt illeti.

Nem hagyhatom azonban szó nélkül szerzőnek ide



vonatkozó azt az állítását, hogy tudtával irodalmunkban ő fejtette ki először, hogy a megyék a szuverenitás részesei voltak.

Aki azt hiszi, mint szerző, hogy ezt a közkeletű igazságot ő fedezte fel 1887-ben, midőn „Közjoga“ először megjelent, az nyilván tanuságot tesz arról, hogy 48 előtti publicistikai irodalmunkat nem ismeri, amelynek egyik fő vitapontját képezte, vajjon helyes-e, hogy a megyék a közigazgatáson kívül a törvényhozásban, a végrehajtó hatalom gyakorlásában, illetve ellenőrzésében is részesedjenek; az Eötvös-Szalay-féle centralista-párt éppen utóbbit ostromolta; de ez volt az alkotmány helyreállítása után is publicisztikánk egyik főtémája.

Hasonló tévedésben van szerző, midőn azt hívná, hogy a szerénység ellen vét, kijelenti, hogy az államhatalomnak egymáshoz viszonyára új tant állít fel. Válasza után újra átolvastam könyvének az államhatalmi ágak egymáshoz viszonyáról szóló 93. §-át nem bírtam abban felfedezni semmi újat, az apró betűkkel szedett rész azonban azt mondván: „Az állami szuverenitás teljének a törvényhozásban való nyilatkozása sokáig nincs a maga jelentőségében felismerve s részben ez okozza, hogy hármass felosztással boldogulni nem tudnak“, — azt kell hinnem, tanának ujságját abba helyezi, hogy a szuverenitás csak a hatalmi ágak egyikében, a törvényhozásban nyilatkozik és ennek akarata érvényesül minden más akarat felett az államban.

Legyen elég szerző ama téves hitének elosztására, hogy a szuverenitásnak törvényhozásban való megnyilatkozását eddig nem ismerték volna, csak a magyar irodalomból Karvasynak még a 40-es években megjelent kis Alkotmányi Politikájára hivatkozni, aki ezt mondja a 2. §-ban: „A törvényhozó hatalom kétségkívül a hatalomrészek között a legfelsőbb helyen áll, mert ez kútfeje minden többi hatalomnak és mert ez minden más hatalom gyakorlására nézve szabályokat állít föl.“ Továbbá Újkor alkotmányok című, 1884-ben megjelent munkám I. köt. 284. lapján előadtam az amerikaiak



felfogását, amint száz évvel ezelőtt az újkori államjogi tudomány kincstárában vagy Hänellel szólva „a jogi és politikai publicisztika utól nem ért remekében,” a *Federalist* című gyűjteményében exponálva van és idézve Hamilton mondását, hogy republikánus alkotmányban a törvényhozó hatalom szükségképen uralkodó, ekként adtam vissza az amerikaiak felfogását:

„Az amerikaiak igen tisztán látták, hogy az egy forrásból, a nép akaratából eredő törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom megosztása majdnem semmi jelentőséggel sem bír, ha a törvényhozó hatalom elé korlátokat nem tesznek, ez lévén az irányadó, a vezető, a legfőbb hatalom, mellyel szemben a másik kettő, különösen az ő republikánus alkotmányukban csak másodrendű funkciót végez.”

Száz éve föl van tehát fedezve az államhatalmi ágak egymáshoz viszonyának az a tana, amelyről szerző hiszi, hogy ő állítja föl és Montesquieu tana ugyanennyi ideje van csiszolva az 1788-ban megjelent *Federalist*ban.

## VI.

Legfőbb elvi kifogásaimat megokolva, vegyük elő szerző egyes állításait, így mindenekelőtt azt, amely szerint azokra az alapfogalmakra és tanokra, melyeket könyvében kifejt (állam, tartomány jogi fogalma, államhatalom és alanya, államhatalmak egymáshoz viszonya jogi szempontból, törvény, kormányrendelet, nemzetközi szerződés jogi természete, az államterület és állampolgárság jogi fogalma, Ausztria és Magyarország, az állam és a horvát részek egymáshoz viszonya) egyáltalán nem voltak megállapodásaink, sőt legnagyobb részük irodalmunkban kifejtve sem lett.

Hogy ez az állítás mily fokú túlzás, elég a fogalmakra utalni, melyekről szerző azt állítja, hogy azokra nézve nem voltak megállapodásaink, sőt, hogy legnagyobb részük kifejtve sem lett irodalmunkban.



Ami pedig fejtegetései értékét illeti, az állam a terület, az állampolgárság, államhatalom és alanya, az államhatalomnak egymáshoz viszonya tekintetében a fönntebb mondottak nyujtanak tájékozást.

Azt elismerem, hogy Magyarország és Ausztriának egymáshoz, valamint Magyarországnak Horvát-Szlavon részeihez való viszonyára nézve szerző fejtegetései helyesek, amennyiben a gazdag külföldi irodalomra támaszkodnak.

De hogy e részben is megint túlságosan a külföldi közjogi tudomány hatása alatt áll, mutatja p. Horvátországról Jellinek után adott meghatározása, melyet úgy formuláz, hogy az a magyar államnak széleskörű autonómiával fölruházott tartománya. Jellineknel „Die Lehre von den Staatenverbindungen 76. lap: Croatien und Slavonien ist eine wenn auch mit sehr weiter gehender und überhaupt nur mit seiner Einwilligung abzuändernder Autonomie ausgerüstete ungarische Provinz“. Ugyanezt mutatja az autonómiáról adott, Labandtól vett fogalma, kit azonban nem említ. Ennek a fogalomnak segítségével Horvátországot autonom tartománynak nevezi el.

Szerző ezt mondja az 59. lapon: „Autonomia szoros jogi értelemben öntörvényhozást jelent és így az autonómiát csak akkor lehet valamely politikai közület különösen jellemző tulajdonságaként említeni, ha feltehető, hogy a törvényhozás jogát részére más gyakorolja. Az államnak fogalmában rejlik már (mint legfőbb hatalom), hogy kötelező akarattal, törvényhozói joggal bír s így trivialitás nélkül nem mondható autonomikus vagyis öntörvényhatással bíró állam.“

Labandtál (Staatsr. I. köt. 108. lap, első kiad.) így hangzik e hely: „Autonomie ist im juristischen Sinne immer eine gesetzgebende Gewalt. Aber sie stehet im Gegensatz zur Souveränität. Selbstgesetzgebung kann man nur demjenigen Gemeinwesen als besondere Eigenschaft zuschreiben, dem die Gesetze auch von einer über ihm stehenden Gewalt gegeben werden könn-



ten; die wahrhaft souveräne Gewalt kann keine Gesetze von aussen erhalten, es würde daher eine Trivialität sein, von ihr zu sagen, dass sie die Befugniss habe, selbst Gesetze zu geben.“

Bármily rosszul legyen Labandnak ez a helye szerző könyvében fordítva, kétségtelen, hogy az ő gondolatát adta vissza szerző; Laband azonban, midőn ezt a fogalmat alkotta, Poroszország, Szászország közjogi viszonyát akarta a német birodalomhoz jellemezni, amelynek helyzete mégis csak más a birodalomhoz, mint Horvátországhoz Magyarországéhoz.

Egyrészt tehát igen sok, másrészt igen kevés, amit Horvátországnak koncedál; igen sok, mert oly fokú törvényhozása nincs, mint a német birodalom egyes államainak, igen kevés, mert Horvátország több mint tartomány, ha nem is állam. A ma már diplomatikus társország vagy ország kifejezést mellőzhetőnek nem találom, mert ha az ország szónak nincs is szoros jogi értelme, a tartománynak még kevésbbé van, és amannak a horvát részekre alkalmazásával sem a törvényen, sem a nyelvszokáson erőszakot nem teszünk.

Habár tehát egészben helyes is szerző ide vonatkozó fejtegetése, túlságos függése a külföldi jogtudománytól itt is világos.

Már is hosszúra nyult fejtegetéseim nem engedik, hogy szerző válaszában minden egyes pontjára az eddigiekhez hasonló bőséggel kiterjeszkedjem; de nem is szükséges azokra hosszabb viszonzóválasz, a közönség ítélhet szerző munkájának, válaszában és az én bírálatomnak egyszerű egybevetése után. Amit még elmondanom kell, az a következő:

A katolikus vallás uralkodó vagy nem uralkodó volta a 100. és 101. lapon oly határozatlan módon, oly kitételek alkalmazásával tárgyalatik, hogy legalább is nyílt kérdésnek látszik szerzőnél, uralkodó-e vagy nem.

Szerző érdemül tudja be magának, hogy a törvényhozás jogkörét körül nem írta, a budgetjogot nem tárgyalta; ily felfogást azonban, amely ellentétben áll a



mai bel- és külföldi tudomány álláspontjával, legalább indokolni kellene, ép úgy azt, hogy az alkotmány létét megtámadó törvény felfüggesztésről, melyre régibb és újabb törvényeink, közjogi gyakorlatunk, de közjogi irodalmunk is nyújt elég anyagot, hogyan lehetett pár sorban elintézni és pedig megint egy német intézmény irodalmi receptiójával, a Korbuly által közjogi irodalmunkba becsempészett, úgynevezett szükségrendeletnél?

Szerző odaveti, hogy a szükségrendelet miatt már Korbuly-jal volt polémiám, hogy e részbeni kifogásaim az utolsó 25 év egész közjogi irodalma ellen irányulnak, de felfogásomnak nem tudtam érvényt szerezni. Ebben csakugyan igaza van; a magyar törvényekben ismeretlen, a magyar alkotmány szellemével ellenkező ez a „Nothverordnung” ugyancsak virágzik közjogi tankönyveinkben s egyik bizonyossága annak, mennyire elvesztette irodalmunk is a magyar jogfejlés vonalát. De vajjon joggal, helyesen virágzik-e, erre szerző pozitív jogunk szempontjából semmit sem tud mondani, hanem arra hivatkozik, hogy ő azt az állam természetéből vezette le. Ez épen a baj, mert a magyar államnak megvan e tekintetben a maga sajátos természete, mint arra bírálatomban utaltam.

A törvényhozási és rendeleti szabályozás alá tartozó ügyek kérdésére nézve azt kifogásoltam, hogy szerző ezt a főfontosságú alkotmányjogi kérdést nem is tárgyalja, illetőleg rosszul tárgyalja. Állításom első része, mondja szerző, nyilván valótlan. Szerző, dacára, hogy Montesquieu követőjének vallja magát, nem vette eléggé szívére annak híres mondását a törvények szellemének XI. könyvéből s 22. fejezetéből: „Soha sem szabad a tárgyat annyira kimeríteni, hogy az olvasónak semmi tennivalója ne maradjon. Nem az a cél, hogy olvassanak, hanem hogy gondolkozzanak.” De azt sem, ami előbeszédében van: „Ki mondhatna el mindent, hogy halálra ne untasson.” Mert tárgyalás-e az, midőn ily alkotmányi főelv egy pár soros jegyzetben érintetik. Ami pedig ebben a pár sorban levő rossz tárgyalást



illeti, az abban áll, hogy szerző szerint nálunk anyagi válaszfal a törvény és rendelet közt a multban majdnem teljesen ismeretlen volt.

Szerző szerint meg sem kísérlem igazolni, hogy ez rosszúl van kifejtve, már pedig *contumelia non est argumentum*.

Vannak azonban hibák, melyekre elég rámutatni, hogy felismerni lehessen, mert *prima facie* evidensek; így, ha valaki azt állítaná, kétszer kettő öt, kellene-e ennek a hibának fennforgását be is bizonyítani?

Ilyen hibát követ el az, aki, mint szerző azt állítja, hogy az anyagi válaszfal törvény és rendelet között nálunk a multban majdnem teljesen ismeretlen volt.

Én azonban bírálatomban még indokoltam is állításomat s hivatkoztam Werbőczyre, aki (II. r. 3. cím) határozottan megjelölte, mire nézve nem alkothatni rendeletet s a későbbi jogfejlés, úgy a törvényhozás, mint a szokásjog terén az ő nyomdokain haladva, ugyancsak absolute megállapította, mit nem lehet rendelettel szabályozni. Vajjon hiszi-e szerző, hogy a királynak vagy kormányának jogosan lehetett rendeletek útján intézkedni az országgyűléseni részvét, a polgári szabadságjogok, az adózás, a katonáskodás, a tulajdon tekintetében?

Volt ingadozás e téren kétségkívül, de nem abban az irányban, amelyben szerző állítja, hanem abban, hogy a rendelet-alkotás alatt álló tárgyak némelyike nem tartozik-e törvényhozási szabályozás alá? Az föltétlenül el volt döntve, mit nem lehet rendelettel szabályozni, feltétlenül és világosabban, mint Angliában, ahol a Magna Charta dacára az adóztatás bizonyos nemre nézve mindaddig kételyek állottak fönn, míg a hajópénz iránt a parlament a 17. század elején nem döntött.

A fekete-sárga szín s a kétfejű sas tekintetében azt állítám, hogy szerző fejtegetéseiből azt fogja a jogtanuló következtetni, hogy az a hadseregnél és más közös intézményeknél törvényes.



E részbeni kifogásaimat azzal törekszik szerző meg-erősíteni, hogy ő azt a tényt, mely szerint a kétfejű sas és a fekete-sárga lobogó használtatik, csak fölemlítette, de meg sem kísérelte a magyar alkotmány szabványai-val összefűzni, mert ennyire még csak vitatásban levő és ily kényes ügynél a döntést nem tartja egy szűk ke-  
retű kézikönyvbe valónak.

A jogtanár hivatásáról furesa felfogás nyilatkozik e sorokban. Kitérni egy kérdés elől, ez-e annak a fel-adata, aki másokat tanítani akar? Hisz egy jogásznak szánt tankönyvtől nem azt várjuk, hogy csak a mathe-matikai bizonyosságú tételeket közölje, p. o. hogy. a képviselők 5 évre választatnak, hogy a király és az országgyűlés együtt alkotják a törvényt, mert eféléket a leányiskolák alkotmánytanából is megtanulhatni, hanem épen azt, hogy a kételyek, a kényes kérdések iránt adjon útbaigazítást. A közjognak majdnem min-den tétele kényes, mert a királynak, a polgároknak, felekezeteknek és nemzetiségeknek állását érinti, így mindenütt ki lehet térni a „tényeknek az alkotmány tételeivel való összefűzése elől“.

Szerző válaszában érdemül tulajdonítja magának annak kiemelését, hogy a fekete-sárga színek haszná-lata nem mint az osztrák császárság, hanem mint az uralkodó család színei tekintetnek jogosaknak.

Ámde szerző ezáltal újabb jogi hibába esik, mert ebben az indokolásban az foglaltatik, hogy a hadsereg, a közös intézmények az uralkodó család magántulajdo-nát képezik, melyekre nézve az uralkodónak autono-miája van s annál fogva a nemzeti színekre vonatkozó törvénnyel ellenkező rendelkezéseket is tehet.

Ezt szerző maga sem fogná állítani, sőt nem is állí-totta abban az értekezésben, amelyet erről a tárgyról a Jogi Szemle 1890. október 23-iki számában közre bocsá-tott s amely később került kezembe. Ebben az érteke-zésben, melyről nem tudhatni, előbb vagy utóbb íra-tott-e, mint az október havi előszóval megjelent tan-könyv s amelyről válaszában csodálatomra nem emlék-



szik meg, mondom ebben az értekezésben maga ki-  
mondja, hogy a hadsereg nem a király tulajdona s a  
családi színek jogosan csak ott használatnak, ahol  
a fejedelem magánminősége lép előtérbe, tehát tartóz-  
kodási helyén, de itt is úgy, ha mellette a nemzeti lobogó  
is kitűzetik, ellenben a hadseregnél a családi lobogó  
használat — azt ugyan magyarán itt sem mondja ki,  
hogy jogosulatlan — inkább csak hagyományokkal  
indokolható.

Annak egybevetése, amit szerző a magyar ifjúság-  
nak szánt tankönyvében mond, azzal, amit a Jogi Szem-  
lében a jogászvilág előtt a nemzeti színekre nézve ki-  
fejt, azt hiszem igazolni fogja, hogy ítéletem igenis  
enyhe volt, midőn azt állítottam, hogy tankönyve csak  
zavarba ejtheti a tanuló jogi érzékét.

Mert bár, amint láttuk, a Jogi Szemle sem mondja  
egyenesen, hogy a fekete-sárga szín s a kétfejű sas joga-  
sulatlan, mégis az érvelés egész menetéből logikailag  
más következtetés nem vonható le, s így szerző saját  
másutt megjelent fejtegetését is felhasználhatom annak  
bebizonyítására, mennyire hibás tankönyvének ide vo-  
natkozó része, ahol nemcsak ennyi nincs mondva, ha-  
nem a fekete-sárga színek, mint családi színek, jogosult  
alkalmazása említetik.

Ezek után nem szükséges tán a sokban hasontermé-  
szetű udvartartási kérdésre kiterjeszkednem, hanem át-  
mehetek arra, ami a szabadságjogok tekintetében bírál-  
latomban foglaltatott.

Én egészen nyílt kérdésnek hagytam bírálatomban,<sup>1</sup>  
helyes-e a német teória, amely a szabadság-jogoknak  
alanyi-jogi minőségét megtagadja, hiszen a német iro-  
dalomban is vannak (L. Georg Meyer Lehrb. d. Deut-  
schen Staatsrechts III. Aufl. 217. §.), akik azoknak ily  
minőségét vitatják. A kérdésnek ezen a függőben ha-  
gyásán szerző válaszában megbotránkozik, pedig ok

<sup>1</sup> Ujkori Alkotmányok című munkámnak mind a két köteté-  
ben eléggé nyilatkoztam idevonatkozólag.



nélkül, mert érvelése az, hogy akár alanyi jognak konstruáljuk e jogokat, akár obejktív jogtételeknek, melyek csak az államhatalmat kötik, mégis siralmas marad a képük szerző előadásában, mivel a magyar személyes szabadság pozitív fogalmát nem írja körül, annak leglényegesebb jegyét, az önkényes elfogatásoktól való mentséget, nem emeli ki, s az Aranybulla, I. r. 9. c. az 1869. IV. t.-c. helyett a cselédek és gazdák, a tanoncok és mesterekre vonatkozó törvényeket idézi annak forrásaként.

Labandra való hivatkozásom e pontnál szerző szerint nem szerencsés, mert ő e szabadságjogokkal csak mellékesen foglalkozik. Meglehet, ez ízlés dolga; de az már bizonyos, hogy a németeknek ez a mai közjogi tekintélye e jogok alanyi jogi minősége ellen a legélesebben nyilatkozik s ugyancsak kiönti gúnyját azokra, akik e jogok alanyiségának hívei. (Staatsrechts d. deutsch. Reichs I. B. 149. 15. I. I. Aufl.)

Utoljára hagyom a könyvnek a rezervált királyi felségjogokra vonatkozó állításait, melyről azt állítám, hogy abban van a könyvnek legnagyobb botlása.

Szerző a könyvének 1887-iki kiadásában egy jegyzetben ezt mondta: „Minden felségjogban a kötelező államakarat felállítása és annak végrehajtása foglaltatik. Egyes felségjogokat a király maga gyakorol, némelyeket mások részesedésével. Innen némely közjogi műben fenntartott és fenn nem tartott felségjogok megkülönböztetése.”

Ha jogászilag nem is korrekt ez a magyarázat, mert a király ma minden felségjogát valakinek részesedésével gyakorolja, mert nem minden felségjogban foglaltatik állami akarat felállítása s a korrekt meghatározás a hagyományos régi lenne, hogy némely jogokat az országgyűlés részesedésével gyakorol, némelyeket anélkül, amint ez a megkülönböztetés a régi német birodalmi jogban is megtétetett, mindazáltal némileg a helyes fogalom körül jár az, ami az 1887-iki kiadásban olvasható.



Az 1890-iki kiadásban azonban már csak ezt olvasuk: „Az 1848. III. t.-c. bizonyos felségjogok gyakorlására a nádort hatalmazza föl, ha a király az országon kívül tartózkodik, míg másokat ez esetre is a királynak tart fön (ország zászlósainak, főpapjainak kinevezését, a kegyelmezést stb.). Ebből keletkezett a felségjogoknak fenntartottak és fenn nem tartottakra való felosztása. Az 1848. III. t.-c. ezen intézkedését azonban az 1867. VII. t.-c. megszüntette és így a belőle folyó felosztás is elvesztette jogosultságát.” Az 1887-i kiadásbeli meghatározásról egy szó említés sem tétetik.

Erre én bírálatomban hivatkoztam az éppen kezemügyében levő Rosenmannra, ki már 1792-iki közjogában megteszi a különböztetést a fenntartott és fenn nem tartott királyi felségjogok között és szerzőnek fenntebbi leszármaztatását oly súlyos boflásnak mondtam, amely miatt az egész könyv fölött pálcát kell törni.

Szerző válaszában először is azt állítja ezzel szemben, hogy az egész kérdés nem tartozik az élő jog körébe s azért neki, még ha hibázott volna is, nem lehet különös szemrehányást tenni, hiszen ő nem jogtörténetet ír, de meg egyik bírálójától figyelmeztetve, hogy rezervált kir. felségjogok megkülönböztetése egészen a történelemé, azt csak annyiban tartá fölveendőnek, amennyiben az az 1848-iki örvények alapján, bár más értelemben újra használtatik.

Igaz ugyan, mondja szerző, hogy a nádori hivatalt felfüggesztő 1867. VII. t.-c. ezt a megkülönböztetést is történetivé tette, de mégis reflektál reá, mert a 48-iki alkotások mai államéletünk alapjai. Nehogy azonban valakit félrevezessen, hónapokkal az én támadásom előtt s erre szó szerint így folytatja: „Midőn a sajtóhibák gyűjteményét más okokból is újra nyomattuk, e tételhez szintén egy „ismét“ szócskát bevettünk“, úgy, hogy ma a szöveg így szól: „Az 1848. III. t.-c. bizonyos felségjogok gyakorlására a nádort hatalmazza föl, ha a király az országon kívül tartózkodik, míg másokat ez esetre is a királynak tart fön. Ebből keletkezett ismét



a felségjogoknak fenntartottak és fenn nem tartottakra való felosztása."

Nem akarok a nyomdahibával foglalkozni, csak azt jegyzem meg rája, hogy az „ismét” szócska beiktatásának a második kiadásban csak úgy van értelme, ha abba az első kiadás ide vonatkozó szövege, továbbá az is bevételik, amit szerző válaszában elmond arra nézve, miért hagyta el azt, amit az elsőben a fenntartott és fenn nem tartott kir. felségjogokról mondott, miről az olvasó a fenntebb pontosan közölt szövegek összevetése által könnyen meggyőződhetik.

E nyomdahiba elemzése helyett annak bizonyítására térek át, hogy a fenntartott és fenn nem tartott kir. felségjogok megkülönböztetése ma is meg van az élő jogban, csak helyesen kell meghatározni. Hogy csak néhány ily rezervált kir. felségjogot említsek: ilyen a főkegyúri jog. Ha a régi kontroverziát vesszük, vajjon a kat. vallási és tanulmányi alapok jövedelmei az állami költségvetésbe felveendők-e? Min alapszik annak megtagadása, nem azon-e, hogy az alapok kezelése a király főkegyuri azaz fenntartott jogai közé tartozik.

Ilyen sokrészben a külügyek intézése.

És mi volt a legutóbbi véderővitának egyik főpontja? A királyt a hadsereg vezérlete és belszoervezete megillető, személyére ruházott, neki fenntartott jognak a természete.

Hosszas fejtegetés helyett előadom saját felfogásomat a kir. rezervált felségjogokra nézve.

A fenntartott kir. felségjogok alatt azok a felségjogok értetnek, amelyeket a király nem az országgyűléssel együtt gyakorol; minthogy azonban az 1848. III. t.-c.-nél fogva a király semmiféle állami ténnyt nem gyakorolhat minisztériuma nélkül, valamely kir. felségjognak fenntartott minősége nem jelenti, hogy azt egyedül maga, a minisztérium nélkül is gyakorolhassa, hogy arra nézve a miniszterek ma is csak oly segédei, mint 1848. előtt voltak az országgyűlésnek nem felelős kormányzati közegek.



De továbbá azt sem jelenti a fenntartott kir. felségjog, hogy annak mikénti gyakorlására nézve is egyedül a királyt illesse a szabályozó, a törvényhozó hatalom, Ily felfogás 1848. előtt sem volt uralkodó, s habár akkor meg is volt a törekvés az országgyűlés közreműködését a szuverén hatalomban mentől szűkebb térre szorítani, számos törvény bizonyítja, hogy az országgyűlés a rezervált felségjogok gyakorlásának szabályozására ép úgy befolyt, mint egyéb tárgyakra vonatkozó törvények hozására. Elég legyen e tekintetben az ugyancsak konzervatív irányú Czirákyra hivatkozni, aki (*Conspectus Jur. Publ.* 323. és 324. §.) így szól: *Nuspium Jura Coronae, Regisve, nuspium Regnicolarum Jura specificice recensentur. Circa quaedam controversa... per authenticam interpretationem... nuspium conventum fuit. Ad haec, quoniam Juribus etiam iis, quae reservatis indubie accensenda veniunt, Regi ex mente legum utendum est: haud infrequenter responsa Principis reddita ad Regnicolarum petitionem... ad postulata et gravamina Regni ibi quoque legi ex mutuo consensu ferendae materiam subministrant, ubi secus integra, solutuque a Comitiali consensu fuisset Regis potestas. Magno itaque in errore versantur qui objectum quaecunque ideo unice, quia aliquando ob specificam causam ad dietalem tractatum venit, legisque sanctionem tulerat, eo ipso inter Jura communicata promiscue connumerant...*

Még kevésbbé lehetne ma a királyi felségjogokat úgy értelmezni, hogy azok szabályozásából az országgyűlés ki lenne zárva, hisz amint épen fejtegettem, még a 48 előtti alkotmányos gyakorlat is ellenkezőt mutat, ámbár akkor a szent korona egysége nagyban megvolt ingatva, amennyiben a király és az országgyűlés sok tekintetben mint két külön főhatalom álltak szemben.

A szent korona teljes egysége helyreállt az 1848-iki törvényhozással s az abban rejlő elvek keresztülvitelével, s ma nincs a szuverén hatalomnak olyan tárgya, melyre az országgyűlés törvényhozó hatalma ki ne ter-



jedne, s így annak alája esik a királynak bármely rezervált felségjoga is.

A királyi rezervált felségjogok a királynak oly jogait jelentik tehát, amelyeknek szabályozása, azaz terjedelmének, tartalmának, módjának általános elvek általi körülírása, mint bármely törvényhozási tény, a király és országgyűlés együttes közreműködése alá tartozik ugyan, az ilyen rezervált felségjog gyakorlása azonban egyes esetekben a királyt az országgyűlés nélkül, csakis minisztériuma közreműködésével illeti.

Van-e szükség a meglevő rezervált felségjogok szabályozására és melyekre, elérhető-e arra nézve a szuverenitás két főorganumának, a királynak és országgyűlésnek megegyezése, ez már nem a jog, hanem a közhely által irányzott célszerűség kérdése.

Hogy mennyire az élőjog körébe tartozik a kir. rezervált felségjogok kérdése, arra a legutóbbi véderővita alkalmával Fabiny igazságügyminiszter esete szolgáltatott példát, akinek hibája abból állott, hogy a kir. rezervált felségjogoknak az országgyűlés szabályozás általi érintetlenségét vitatta és Cziráky figyelmeztetése dacára (lásd az előbb idézett helyet), „a praecatoriis, ad Regiam Majestatem directis, legis cujusdam formulis, *inde meritum illic occurrens pro resepato Jure et mera Principis liberalitate*“ nyilvánította. Ellenben a országgyűlés nem azt az álláspontot foglalta el, mintha e jogokat a királytól elvonni és azok esetről-esetre való gyakorlását akarta volna megosztani, hanem azt, hogy azoknak általános szabályozására ép oly befolyása van, mint az alkotmány egyéb részeire.

Diplomatikus bizonyítékot arra, hogy az országgyűlés kir. rezervált felségjogokat elismer 1848. után is, és pedig nem a kir. jogoknak a király és nádor közötti megosztása tekintetéből, hanem a szónak százados értelmében, az 1861. országgyűlés felirata szolgáltat, amidőn így szól: „Vannak hazánkban is oly fejedelmi jogok, miket magára a király személyére ruházott az alkotmány.“ (L. Deák F. beszédei III. köt. 158. lap), arra



nézve pedig, hogy az országgyűlés ezek alatt a király személyére ruházott jogok alatt a fenntartott jogokat értette, maga a felirat szerzője, Deák Ferenc tesz tanúságot, aki „Adalék a magyar közjoghoz” című remekében (69. lap) így szól: „Ő (Lustkandl) t. i. a systema in politicis kifejezés alatt egyenesen és egyedül a külpolitikai ügyeket értette, pedig ki van fejtve az 1861. országgyűlésnek második feliratában, hogy Magyarországon a külügyek vezetése a királynak fenntartott jogok közé tartozik, s el is fogjuk mi ezt mondani bővebben jelen értekezésünk utolsó részében”, s ugyanezt bővebben ismétli a 151. lapon.

A törvények, a törvényhozás egyéb tényei elválnak ugyan a törvényhozótól s objektív létre jutnak, azokat tehát nem szabad a törvényhozó szándéka, hanem objektív akarata szerint magyarázni, itt azonban az objektivált akarat s az abba Deák Ferenc által belemagyarázott intenció teljesen egyeznek. A kir. rezervált felségjogokkal úgy vagyunk alkotmányunkban, mint az angolok a kir. praerogatívával; soká az a nézet uralkodott arra nézve is, mint a rezervált kir. felségjogokra nézve nálunk, hogy azokat nemcsak a király gyakorolja, hanem hogy azok a parlementre noli me tangere-t képeznek és csak a király egyedül, parlament nélkül szabályozhatja is.

Ahogy azonban Angliában a királyság isteni jogának, emberi törvénytől mentességének tana megszűnt és a királyi praerogativa, mint mondják, a nemzet praerogatívájává vált, melyet ennek orgánusaként gyakorol csak a király, de amely, mint minden egyéb tárgy, a nemzet szuverén szervei közreműködésével alkotott törvényben nyeri meg legfőbb szabályát, azonképen a rezervált kir. felségjogok nálunk ma kétségtelenül a magyar szent korona jogává váltak s habár a király az országgyűlés nélkül gyakorolja is, de azon szabályok szerint, amelyek rájuk nézve király és országgyűlés közmegegyezésével megállapíttatik, vagy jövőre megállapíttatni fognak. Mert a százados jogelv, amelyet az



1861-iki válaszföli-  
rat kimond: „Magyarországban a királynak minden joga szintűgy törvényen alapszik, mint a nemzet jogai, s a legfőbb hatalmat is a törvény adta a királynak” (Deák F. beszédei III. köt. 458. lap), meg nem engedné, hogy a rezervált kir. felségjogoknak ne csak gyakorlása, hanem terjedelme, módja, változása az állam összes szuverén orgánumainak befolyása alól kivétessék.

Olyan világosan ki van fejezve az 1861-iki feliratban, hogy vannak a király személyére ruházott felségjogok, vagy ami azzal Deák F. szerint is egy, rezervált kir. felségjogok, hogy ha régibb és újabb törvényeink, valamint alkotmányos gyakorlatunk e részben a kételynek helyet engednének, azt ezzel a felirattal eldöntötnek kell tekintenünk.

Az „ismét” szócskának belejavítása szerző szövegébe s e javítás indokolása, nem javítás tehát, hanem rontás és a rezervált kir. felségjogoknak az élő jogból való kiküszöbölése az alkotmányos állapotnak erőszakos megváltoztatása, mert fennálló jogoknak nem alkotmányos úton való eltörlése lenne.

Ezek után ítéljen a szakközönség, igazságtalan volt-e ítéletem, mely szerint szerző munkája akadémiai babérra nem érdemes s a bennefoglalt tanokat az Akadémia nem szentesítheti.

---



## Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában.

Irta dr. Polner Ödön, budapesti kir. törvényszéki joggyakornok.  
A budapesti m. kir. tud. egyetemen 200 frt. pályadíjjal jutalmazott  
munka, Budapest, 1891., 219. lap.

Örömmel adunk hirt a fennebbi munkáról. Gondos tanulmány, a nagy kérdés minden oldalú kifejtése, erős boncoló ész, jogászai gondolkodás s a mire nagy súlyt fektetünk, a már-már kivesző magyar közjogi érzék, jellemzik annak minden részét.

Ami nálunk rendesen különválva szokott előfordulni: a történelmi és dogmatikai irány, a külföldi irodalom s a hazai intézmények ismerete, — szerencsésen vegyülnek szerzőnél.

A munka címe kezdőre vall, tartalmát azonban bármely kész író magáénak vallhatná, valódi nyereség irodalmunkra, mely szerzőtől, ha ebben az irányban halad tovább, derék dolgokat várhat.

A munka becse a viszony történelmi és jelenlegi jogdogmatikai fejtegetésében rejlik.

Az első 52 lap, ahol az államfogalommal, az újkori államkapcsolatokkal s ezek elméletével foglalkozik, nincs azzal az alapossággal és gondossággal tárgyalva, amely a munka nagyobb részét jellemzi.

Az állam fogalmát, alaptulajdonságait, a pozitív-visztikus iskola szellemében és ennek azzal az árnyalatával adja, amelyet Pulszky Ágost képvisel állambölcseletében.

Az állam ebben a gondolatirányban természetének ismérvei, nevezetesen erejének más emberi erőket felül-



muló volta, külső egyetemessége szerint és tisztán lélek-tani, fenomenális irányban határoztatik meg.

Minthogy pedig az államkapcsolatokban az állam természetének épen ezek a tulajdonságai kerülnek felszínre, az államnak fenomenális felfogási módja zavart nem okozhat, sőt vele az államkapcsolatokat teljesen jól meg is magyarázhatni; amiből azonban mégis korai lenne a következtetés, mint azt szerzőnek egyébként az ő általánosító képességére valló állítása teszi, hogy ezáltal a pozitivistikus államfogalom kiállotta a tűzpróbát.

Az újkori államkapcsolatok rövid rajza elég világos és érthető a munkában, azok fogalmi elhatárolására azonban vannak megjegyzéseink.

Túlságos súlyt fektet szerző az államkapcsolatok természetének megállapításánál az állampolgárság reflex tünetéenyére. Mi ugyanis az állampolgárság? Egy egyénnek valamely szuverén hatalom alá vetettsége és vagy csak e hatalom jótéteményeiben vagy, bizonyos föltételek mellett, magában a hatalomban való részese-dés, szóval a szuverén hatalomnak már eredménye; a szuverénítás létének tehát valamely más oldalról már ismertnek kell lenni, mert bizonyos hatalom irányabani alávetettség vagy a benne való részesedés csak akkor lesz a szuverénítás jele, ha az a hatalom, amelynek az egyén alá van vetve, vagy amelyben részesedik, szuverén.

Az összetett államok neve alá foglalja mindazokat a közületi kapcsolatot, amelyek valamely lényegileg egységes államban ennek szervezetét a rendes állami szervezettől eltérőnek mutatják.

Ilyen szerző szerint a kapcsolat Orosz- és Finnország között, mert itt a szuverén hatalom vagyis az orosz-finn társadalom virtuális hatalma épen úgy egy, mint annak birtokosa a cár, de ezenkívül Finnország és Oroszország szervezetileg teljesen különböznek; mindazáltal Orosz- és Finnország csak egy egységes állam, s a különbség részei között abban van, hogy a cár Finn-



országban úgynevezett alkotmányos módon, vagyis a finn népnek aktív, az orosz népnek csak passzív közreműködésével gyakorolja a szuverén hatalmat.

A szövetséges államnak nevezett állami kapcsolat, minők ma az északamerikai Egyesült-Államok, a Svájc, a német birodalom, szerző szerint egységes állam. Az ily szövetséges és más olyan állam között, amely alapjában egységes, de amelynek részeiben külön szervezete van, a különbséget szerző abban találja, hogy a szövetséges államban mind a társadalom (nép, nemzet), mind annak organuma (király, elnök, parlament) szuverén hatalmat gyakorol. Nem reflektálok szerzőnek álláspontjára, amellyel a szövetséges állam tekintetében az új német felfogáshoz csatlakozik, hanem azt eldöntöttnek véve, következményeiben nézem.

Szerző nézete szerint nem lehetne szövetséges államnak nevezni, egy tiszta demokráciában élő népnek oly állami alakulatát, amelynek a társadalomtól elkülönült, állandó organizációja nincs, de amely mégis bizonyos ügyekre nézve a maga egészében, mások tekintetében pedig törzseire oszolva gyakorolja szuverénitását. Avagy mi lenne az az államkapcsolat, amelynek részeiben és a közfeladatok egy részére nézve a szuverén hatalom abszolút fejedelmeknél van, a feladatok másik részére ellenben és az egészet illetőleg szintén egy abszolút fejedelemnél, aki legfeljebb a részek fejedelmeivel osztozik a birodalom fölötti uralkodásban.

A társadalomnak és organizációjának külön-külön való érvényesülésénél lényegesebb csak másodsorban kiemelt tulajdonsága a szövetséges államnak, melynél fogva az állami tevékenység bizonyos ügyeire nézve a szuverénitás összességében, más ügyeire nézve részben fejt ki akaratát.

Könnyen átesik szerző azon a kérdésen, vajjon a társadalom egészében vagy részeiben határoz-e a fölött, mit akar összessége és mit részei akaratával végezni; ha ugyanis a részek beleegyezése határoz e fölött, akkor épen nagy kérdés lesz, vajjon az egész akaratából, vagy



önön akaratukból határoznak-e a részek a szuverénitás feladatainak ily megosztása fölött. Amit szerző ebben a részben mond, hogy a szövetséges államban akkor is az egész társadalom tevékenységéhez tartozik a megosztás elhatározása, még ha az formailag, mint Amerikában, a rész-államok beleegyezéséhez van is kötve, bővebb igazolásra szorulna, különösen pedig a formai és anyagi eldöntés közti különbség jogi magyarázata lenne szükséges, mert ha a szuverénitás forrása a társadalom egészénél van, akkor mégis csak egészbeni szervezetében kellene a fölött határozni, ami a szuverénitás legfőbb tevékenysége t. i. önön teljhatalmának megszorítása mással való megosztása, mert ez foglaltatik az egész társadalom és részei közötti hatáskör megállapításában.

De van itt ellentét is a szövetséges állam meghatározása és a pozitivisztikus államfogalom között. Ugyanis ha utóbbi szerint az állam az azonos uralkodó érdekű tagokból álló társadalomnak az az állapota, amelyben az emberek uralkodó érdekeik kielégítése céljából önmagukat szabályozó rendet tartanak fenn s e célból bizonyos módon szervezkednek, minthogy pedig a szövetséges államban a társadalmak bizonyos érdekeikre összállamilag egyforma szervezetet tartanak fenn, más érdekeikre nézve ellenben egymástól teljesen különböző rendet és szervezetet teremtenek, ennél fogva a szövetséges államban nem lehet egy állam, hanem annyi, a hány ilyen különböző uralkodó érdek s annak megfelelő rend és szervezet van.

Minthogy szerző a részeiben külön szervezetű, de alapjában egységes szuverénitású államok közt jogi minőségükre nézve lényeges különbséget nem talál, mindezeket az államkapcsolatokat az összetett államfogalma alá sorozza.

Ezután szerző azokat a kapcsolatokat tárgyalja, amidőn több állam bizonyos cél elérése végett vagy csak egyforma tevékenységre kötelezi magát, a közös cél elérése végett közös organumokat is állít föl, hogy ezek az organumok az államok nevében azok szuverénitását gyakorolják.



Sem az egyik, sem a másik kapcsolat nem szünteti meg az összekapcsolt államok szuverénitását, mert szerző szerint a szuverénitás a társadalom közakarátában rejlik s csak annak gyakorlása történik külön orgánumok útján. A viszony, amely ekként keletkezik nemzetközi jellegű, az államkapcsolat pedig államszövetségnek nevezhető.

Azt hiszem, a társadalom közakarata, orgánumai nélkül, sokkal metafizikusabb természetű különösen abszolút monarchiában, hogysem a jog az ő csak konkrét viszonyokra kihatni bíró erejével elérhetné, azért helyesebb az államszövetség kritériumait abban keresni, vajjon a közös orgánumok saját szuverénitásuknál, vagy átruházott szuverénitásnál fogva működnek-e? Ezt pedig könnyebben megítélhetni abból, aminő a kapcsolatban levő államok organumainak jogállása, a szuverénitásnak minő funkcióit gyakorolják ők, minőket a közös organumok, mintsem a társadalomnak esetleg teljesen passzívan maradó közakaratából.

Kissé homályosan fejezi ki szerző azt a helyes fogalmat, hogy valamely államkapcsolatnak szövetségi nemzetközi jogi jellegét az a körülmény nem alakítja át államjogivá s magát a kapcsolatot államszövetségből összetett állammá, hogy az összekapcsolt államok nem foglalják szerződésbe, hanem egyenesen alkotmányukba iktatják szuverénitásuknak azt a korlátozását, amelyet akár egyforma magatartási kötelezettség elvállalása, akár épen szuverénitásuknak közös organumok útján való gyakorlása létrehoz.

De nem is indokolja, miért nem válik az összeköttetés annak dacára sem államjogivá, hogy az államok szuverénitásuknak az ily közös intézmények által végbe menő korlátozását egyenesen alkotmányukban állapítják meg, nem mondja meg nevezetesen, hogy ez azért nem következik be, mert valamely állam olyan intézményt, amelynek útján más állammal közösen gyakorolja szuverénitását, csak a másik államnak hozzájárulásával szabályozhat, minden állam csak magának



szabhatván törvényt, más államnak pedig hódítás esetén, amikor azonban a meghódított állam tulajdonképpen már nem állam.

Az egyszerű nemzetközi alliance szerző szerint abban különböznék az államszövetségtől, hogy a szuverénitásnak ez utóbbiban rejlő korlátozását az államok alkotmányuk részére teszik, míg az alliance-ban foglaltak nem.

Ezt a különbséget szerző gondolatmenetében is világosabban kifejezhetné azáltal, ha az államszövetséget szervezett, az alliance-t pedig nem szervezett államkapcsolatnak nevezzük, mely kapcsolatok mindegyike által az illető államok szuverénitása köttetik meg.

Másrészt meg nem szabad szerzővel azt mondani, hogy az államszövetségnél a szuverénitás korlátozása mindenik állam jogszabályává lesz, ellenben az alliance-ban vállalt kötelezettség által nem lesz s az állam mozgása önmagára nézve az alliance-beli kötelezettség által semmi korlátozásnak nincs alávetve, de igen a másik állam irányában. Nem mondhatni pedig ezt azért, mert a szuverénitás a maga teljességében véve, az a saját alkotmányán ép úgy túlteheti magát, mint a nemzetközi kötelezettségen, legfőlebb azt mondhatni, hogy az egyik esetben általános jogszabálynak veti magát alá az állam, a másokban konkrét kötelezettséget vállal.

Unió szerző szerint akkor áll fenn, midőn két vagy több állam uralkodója egy személy, vagyis midőn két vagy több állam szuverénitásának egyik részese egy és ugyanazon tényező. Az uniók között vannak olyanok, amelyekben a közös uralkodó személyében az államok szuverénitása nem egyesül és olyanok, ahol egyesül, az elsők a perszonál uniók, az utóbbiak a reál uniók. Az államkapcsolatoknak ily uniók szerinti felosztása szerző szerint egészen különbözik azoknak előbbi felosztásától, amely az államhatalom gyakorlása szempontjából történt s ebbe bele nem illeszthető, mert az államok egészen más viszonylatára vonatkozik.

A munkának ez a része azonban nincs eléggé ki-



fejtve, mit annál inkább sajnálnunk kell, mert ránk nézve ennek van legnagyobb fontossága.

Szerző ugyanis nem fejti ki, miért nem lehet az államoknak az uralkodó személye által végbemenő összeköttetését és az államok szuverénításának egybeolvadását vagy függetlenségét az államkapcsolatok osztályozásának egymásba illő elágazásaként felfogni. Szerző e részbeni hallgatásának oka azt hisszük abban rejlik, hogy nem keresi, minő fölé- vagy alárendeltségi viszony van a szuverénítás és az uralkodó, helyesebben szólva a szuverénítás és annak főorganuma között, mert hiszen az uralkodó is csak organuma szuverénításnak.

Szerző nézete, hogy az uralkodó személye szerinti felosztást és azt a felosztást, amely a szuverénítás szempontjából történik, össze nem illeszthetni, hogy azok egymást keresztezik, csak akkor állana, ha a szuverénítás és annak organuma között belső kapcsolat egyáltalán fenn sem állhatna.

Igy szükségképen keresztezik egymást a gerinceseknek felosztása lábbal és szárnnal ellátottakra, azzal, amely vízi és szárazföldieket különböztet meg, mert az első felosztás belső alkatukra, a második külső létfeltételeikre vonatkozik; de már a gerinceseknek két lábúakra, négy lábúakra és szárnyasokra való felosztása nem.

A felosztási alapnak szerző kiemelte különbsége tehát kétségtelen, de nem áll egymás mellett, hanem egymás alatt. Ugyanis a főfelosztási alap az államnak legfőbb tulajdonságából, államhatalmából, helyesebben e hatalom szuverén minőségéből indul ki, ez alatt a felosztás alatt áll az uniók szerinti felosztás és pedig azért, mivel a szuverénításnak csak valamelyik organumából indul ki.

De azért is alatta áll az uniók szerinti felosztás az elsőnek, mert az organum már fölteszi a szuverénítást, amelynek közlésére hivatott.

Ugyanis, ha több állam szuverén hatalma kifejtésére közös szervet teremt, ez okvetlenül valamely célból teszi,



akár fejezze ki egyenesen ezt a célt, akár csak alattomban értse. Organumot magáért, cél nélkül nem alkot állam, úgy hogy közös organum felállítása a szövethető államok szuverénításának belső, tartalmi korlátozásává is válik. A fejedelmi szerv közössé tétele tehát, a külügynek bizonyos fokban való közössé tétele, habár tán egyenesen ki nem jelentik is, szükségképen fölteszi.

Az államkapcsolatoknál annak kell tehát eldöntetni, vajjon egyesült-e több szuverénítás, vagy több állam szuverénításának csak korlátozása van-e jelen? Ha ez el van döntve, az organizáció közössége vagy különváltsága másodrangú kérdés és lehetséges az organizáció igen nagy közössége az összekapcsolt államok szuverénításának fennállása mellett, amint viszont lehetséges egy állam részeinek külön organizációja, annak dacára, hogy benne a szuverénítás egy.

Az uniók szerinti felosztás, mint amely csak az állam egyik organumának közösségéből indul ki, a szuverénítás egységéből vagy különváltságából kiinduló felosztásához viszonyítva, ennél fogva egymagában s elsősorban jogilag jelentéktelen s annak csak politikai fontossága van.

De utóbbi tekintetben meg a fejedelemnek teljesen esetleges közössége már olyan tényleges jelentőségű lehet az unióban levő államok külön szuverénítására, aminővel valamely szándékos, közös szervezkedés sem bír.

Az uniók szerinti kapcsolatoknak beillesztése ellen a szuverén hatalom egyesülése vagy különváltsága szerinti felosztásba, azt lehetne tán felhozni, hogy fejedelmi szervén kívül, a szuverénítás más organumainak közössége nem szolgáltat alapot további osztályozásokra a főosztályozásokkal ellentétben, illetve az alatti?

Szolgáltatathatna, ha az állami működés természete megengedné, hogy két vagy több állam között egyedül a törvényhozás vagy végrehajtás legyen közös s ezen kívül semmi más organum.



Így ha több államnak csak közös parlamentje lenne, de lennének külön királyai, külön minisztériumai, vagy ismét ha csak minisztériuma lenne közös, ellenben külön királyai, külön parlamentjei lennének, ekkor lehetne szó parlamentileg vagy kormányzatilag uniált államokról.

Mivel azonban az állami működés természete egységes öntudat általi vezéreltetést kíván, legyen ez az öntudat akár természetes, aminő az egységes államban, akár mesterséges, aminő a szövetségben, ily egységes öntudat pedig csakis fejedelmi (királyi vagy elnöki) szerv közössége mellett lehetséges, ezért nem szolgáltat egyedül a törvényhozás vagy a végrehajtás szervének közössége alapot osztályozásokra. A fejedelmi szervben ugyanis, annak nagyobb egyetemességénél fogva egyesülnek a szuverén hatalomnak a törvényhozásra, a végrehajtásra és a külügyekre vonatkozó részei s ezért már e szervnek közössége által biztosítva van a többi szervek összműködése, amit csak a törvényhozás vagy csak a végrehajtás szervének közösségéről nem mondhatni.

Amíg tehát államkapcsolatok, amelyek közé ezúttal nem sorozom az egyes gazdasági, közigazgatási célok miatt szervezett nemzetközi egyesületeket, sem az alliance-okat, akkor is lehetségesek, ha csak a fejedelmi szerv közös, addig csupán más valamely szervnek közössége mellett ily kapcsolatok nem lehetségesek.

Mintegy azonban a szervezet valamely célból alakul, ennél fogva a szervezeti közösség a szerint lesz egy vagy több szuverénítás kifejezője, amint az a cél egy vagy több szuverénítése, s amint e külön célt és külön szuverénítást a szervezet közössége dacára is el lehet érni, illetve fenn lehet tartani.

Szerző az uniók fejtegetésében végül arra az eredményre jut, hogy mivel közöttük az teszi a főkülönbséget, vajjon a fejedelmi szerv közössége összetett, úgynevezett szövetséges államban fordul-e elő, vagy pedig nem, az osztályozásnál ebből az alapkülönbségből kell kiindulni s az első esetben, midőn a fejedelem szemé-



lyében több államhatalom egyesül jogilag, réalunióról kell szólni, ahol pedig nem egyesül, ott perszonálunióról.

Az uniók kérdésének ily megoldása egyrészt radikális, másrészt a hazai felfogással látszólag teljesen összhangban van, s alapjában megegyezik azzal, melyet fennebb a szuverénítás és organizációjának egymásból való viszonyára tekintettel előadtunk.

Mindazáltal szerző radikálizmusa még sem megy a dolog velejére, mert az államkapcsolatoknak a szuverénítás egybeolvadása vagy különváltsága szempontjából való osztályozásánál a fejedelmi szerv közössége jogilag alárendelt mozzanat s arra ebből a legmagasabb szempontból szükség nincs, amint az uniók szerinti felosztást hasonló szempontból kiindulva következetesen el is vetette B. Jeszenszky Béla (Bud. Szemle 63. köt. 400 l.).

Ha pedig az alsóbb szempontból, a fejedelmi szerv közösségének szempontjából is el akarunk igazodni, akkor szerző osztályozása túl bő.

Így a fejedelmi szerv közössége fennállhat az örökösödés vagy választás véletlene következtében egymással semminemű jogi összeköttetésben nem álló államokra nézve, de fennállhat kölcsönös védelem, vagy más állami célok elérése végett egymás irányában kötelezettséget vállalt vagy a fejedelmi szerven kívül más közös szerveket is felállító szuverén államok között.

A szerző szerint perszonálunióknak minősített államkapcsolatok csoportja lényegileg ugyan egyforma államalakulatokat rejt magában, mert ezek egyikében sincs meg az uniált államok szuverénításának egyesülése. De vajjon nem a legheterogénebb jelenségeknek egy név alá szorítása-e, ha Anglia és Hanovera viszonyát, Magyarország és Ausztriáét 1526-tól 1723-ig, innét 1867-ig, innét ismét mostanig perszonálunióknak nevezük. Van-e a legcsekélyebb értéke is ily osztályozásnak?

Hasonlóan áll a dolog a réalunióval. Kóburg és Gotha, Oroszország és Finnország, Magyar- és Horvátország közt szerző meghatározása szerint réalunió áll



fenn, de reáluniónak nevezhetni a szerint Németország és Poroszország viszonyát is, mert a császár, bármint vélekedjünk is állásáról, úgy a birodalom, mint Poroszország államhatalmának részese.

A teljes bekebelezéstől kezdve, aminőt Magyarország és Erdély vagy Nagy-Británia mutat, a szuverénitásnak addig „az egymás mellett fennálló két szervezkedési folyamatáig“, aminő részben Magyarország és Horvátországban, teljesen pedig a német birodalomban és Poroszországban előttünk van, nagy jogi különbségek állanak fenn, jóllehet mindezekben az alakulatokban egyesül a szuverén hatalom a fejedelem közös személyében.

Magyar- és Horvátország p. o. egy állami közösséget képeznek, a magyar és horvát király személyében egy szuverén hatalom van jogilag egyesülve, de egy szuverén hatalom van egyesülve a német császár és a porosz király személyében is, ha áll a német birodalom és részei között fennálló viszonynak az a magyarázata, melyet szerző is oszt.

Vajjon azért nincsenek-e igen lényeges különbségek a szerző értelmébeni reálunió e két esete között, vajjon azért, mivel bizonyos szempontból összefoglalhatók, helyes-e őket egy fogalom alá szorítani? Nem ok nélkül teremtünk-e egy újabb konvencionális fogalmat, melyre nézve helyesen emelte ki Nagy Ernő (Bud. Szemle 56. köt. 402. l.), hogy az ily önkényesen s a külfölddel ellentétben fölvetett fogalommal elszigetelve fogunk állani?

Nem állítom, hogy a perszonál- és reálunió fogalma úgy, amint különösen a németek használják, jobb és kevésbé konvencionális, csak azt, hogy szerzőé sem jobb.

Nem jobb azért sem, mert a reálunió fogalma alá lehet és szokták is venni azokat az államkapcsolatokat, amelyekben az összekapcsolt részek külön szuverén ténykedése megszűnt s csak nevük maradt fenn, amelyekben tehát a szuverén hatalomnak semmiféle külön



szervezete nincs akarata létrehozására, akár azért, mert abszolút fejedelemségben a részek feje egy, akár mivel szabad államokban a parlament is az, de amelyekben részint a szuverén akarat végrehajtására külön intézmények állanak fenn a kapcsolt részekben, részint a szuverén hatalom tárgyaira, feladataira nézve alkottatnak, vagy tartatnak fenn külön szabályok.

Ily unió van Magyarország és Erdély, Anglia és Skócia között, s minthogy szerző szerint az összetett államokban az államhatalom egységes s csakis annak egyes tereire gyakoroltatik különös szervezet mellett, minthogy továbbá az ily uniókban is a fejedelemnek külön címein kívül külön uralkodói ténykedései is vannak vagy lehetnek, az uniált részekre, nem is következtetlenség az ilyen inkorporatív, magyarosan kebeles uniókat is a reáluniók alá foglalni.

A magyar felfogás a reálunió alatt az uniónak épen ily nemét értette s ezért tagadta, hogy Magyarország és Ausztria között reálunió áll fenn.

És itt kissé hosszasan kell időznöm annak kimutatására, hogy szerző felfogása csak látszólag egyezik a hagyományos magyar felfogással az uniók tekintetében. A bölcséleti jog, a statisztika, a közjog, amint nálunk a múlt század végétől kezdve a jelennek első felében taníttatott, de maga a külföldi irodalom is alapot szolgáltatott arra, hogy a reálunió oly államkapcsolatnak fogassék föl, amely által egyik állam a másikba, főleg pedig a gyengébb az erősebbe bekebeleztetik, egy szuverénítés alá kerül.

A nálunk oly soká uralkodó Martini (*Positiones de Jure Civitatis* Cap. XII. azt tanítja: *Plures civitates unum fieri possunt, si communi cuidam Imperanti subjiciuntur. Atque talis unio vocatur incorporativa, si altera civitas veluti pars et accessorium cum altera tanquam toto et principali coalescat... alia non incorporativa est, quum sua quaevis jura, suamque formam retinet.*

Munkája német kiadásában még világosabban fejtetik ki a viszony: *Bürger eines Staates können nur die-*



jenigen angesehen werden, die unter sich zur Erreichung des nämlichen Endzweckes vereinigt sind. Mehrere Menschenmengen, die zwar unter der nämlichen Oberhaupte stehen, aber nicht unter sich zur Erreichung des nämlichen Endzweckes vereinigt sind, wie England und Hannover oder Hungarn, Böhmen, Oesterreich, machen mehrere Staaten.

Martini nyomain haladnak hazai íróink Brezanóczy, Szibenliszt, Banó, kik azonban nem szállnak le bölcseleti általánosságukból a konkrét élet terére.

Annál érdekesebb Aranka Györgynek nagyon is konkrét fejtegetése (Az Anglus és Magyar Igazgatásról. 9. és 14. lap.) „Magyarország, így szól, Ausztriától egy olyan megkülönböztetett ország azért, hogy a kettőnek egy feje van, mint Anglia Hannoverától, azért, hogy ezeknek is egy feje vagyon, mind Határiba, mind Törvényeibe, mind Igazgatásába, mint minden pontra nézve.“ „Magyarország és Ausztria sem egy Ország, sőt nemhogy a kettő egy volna, de még hogy egészen egybe zavartassanak is, — mint eddig hiába próbáltatott — természetekre nézve lehetetlen. Mert Ausztria is valamiképen Hannovera, nem is magától fennálló különös Test, hanem csak rész Test, a szabad német Birodalomnak tagja, maga az Értzherceg is, mint Értzherceg, rész szerint a szabad német birodalomtól függő Uraság, Magyarország pedig mind magára, mind Királyra nézve csak az Istentől függő Ország.“ Ennél a felfogásnál, amely lényegében a német Pütterével megegyezik, állapotodott meg a magyar közszellem s nem fogadta el a későbbi német írók álláspontját, nem Klüberét, de Jordanét sem. egyrészt talán azért, mivel a régi a magyar állam önállóságára kedvezőbb, de bizonyára azért is, mert a német elmélet körében sincs megállapodás. De volt még egy, talán a legfontosabb ok, amely ellene állt annak, hogy az uniók német tana elfogadtassék. A magyar közjogi felfogás abból indulva ki, hogy az ország csak királyával, nem Ausztriával kötött szerződést, csak e felfogás elejtésével csatlakozhatott volna a német teóriákhoz.



Így a reálunió modern fogalmának kezdeményezője s a hesseni alkotmányos küzdelmekben tanúsított magatartásáért nagyrabecsült politikus Jordan a reálunió fogalmát (Versuche üb. allgem. Staatsrecht 203, és 208. lap) következőleg határozza meg 1828-ban megjelent munkájában:

„Stehen zwei oder mehrere einander coordinirte und durch eine fundamentale und bleibende Vereinigung (unio realis) verbundene Länder unter ein und derselben Herrschaft, so heissen si in dieser Hinsicht unirte Staaten im strengen Sinn (Kaiserreich), wobei es keinen Unterschied macht, ob alle diese Länder auch eine und dieselbe Verfassung haben oder ob ein jedes derselben nach besonderen Grundnormen regiert werden muss. Die bloss zufällige und darum auflösliche Vereinigung der Staatsgewalt über zwei oder mehrere Staaten in der Person eines Herrschers, so dass er in einem jeder dieser Staaten als ein besonderer Herrscher erscheint und die Regierung in dem einem Staate auf den in der anderen keinen rechtlichen Einfluss hat (unio personalis), ist keine wahre Staatenverbindung, weil die einzelnen Staaten wegen dieser Einheit der physischen Person des Herrschers in keinem besonderen rechtlichen Verhältnisse zu einander stehen, sondern verschiedene und von einander unabhängige Staaten bleiben.“

Már e meghatározás, de még inkább a példák, nem voltak olyanok, hogy a magyar felfogás az ország viszonyát Ausztriához a reálunió fogalmáról helyesen visszaadottnak találhatta volna.

Ugyanis a reálunió példáiként említettnek Anglia, Skócia és Írland uniója, Ausztria, Magyarország és Csehországé, perszónálunióban levőnek pedig Anglia és Hannovera mondatnak.

Nem csoda tehát, ha még Cziraky sem fogadja el határozottan Jordan álláspontját, jöllehet 79. §-ában egyenesen foglalkozik vele (a szakasz címe egyenesen ez: Notatur Jordan), jöllehet a 80 §-ban inkább a reálunió felé hajlik, midőn mondja, hogy „non una earun-



dem (t. i. Ausztria és Magyarország) cum alterius detrimento... verum aequali communis utilitatis salutisque sub obtutu gubernatura“ és hogy „Hungaria integram quidem Monarchiae partem constituat.“

A magyar felfogás a reálunió alatt inkorporációt értett. Faber, pozsonyi akadémiai tanár Statisztikája I. kötetében (54. §.) ekként tanít: Status plures invicem jungi possunt. Unio haec aut nominalis, eaque vel in una domo vel Imperante, aut realis seu incorporativa est. A jegyzetben pedig hozzá teszi: Unione incorporativa conexi status et Imperantem et jus publicum commune habent, ut Sclavonia cum Hungaria. Megerősíti a magyar felfogást régi irányában az a német író, aki a jelen század első felében politikusainkra igen nagy befolyást gyakorolt, Rotteck. Ez ugyanis Vernunftrechtje 3. kötetének 62. §-ában a perszónáluniót oly egyesülésnek nevezi, amely egy uralkodó háznak több országra kiterjedő uralkodó jogain nyugszik, ellentétben a reálunióval, amely „eine dingliche Vereinigung, dass heisst durch einen Grundvertrag oder Grundgesetz bewirkte der Länder selbst. Az elsőre példát lát Ausztriában, az utóbbira Svéd- és Norvégországban.

Rottecket támogatja a nemzetközi jog tekintélyes írója, Heffter, aki a reálunió egyik eseteként említi, mint a régebbiek, az inkorporációt.

Ebben az irányban tanít Virozsil is, aki 1850-ben megjelent Juris Publ. Regni Hungariae Specimen Singularejában a Magyarország és Ausztria közötti uniót perpetua et indissolubilisnek mondja, de hozzá teszi: Interim tamen unio haec non est realis aut sic dicta incorporativa, sed personalis aut nominalis solum in persona scilicet ejusdem Imperantis... quae secus etiam non incorporativa audit i. e. talis, quae unitas Civitates unius ejusdemque communis Imperantis de domo regnante potestati subjicit, nullam tamen secus constitutiones vel administrationis singulorum communium inducens.



Ezzel a magyar hagyományos felfogással egyeznék hát szerző nézete, de csak látszólag, mert a magyar felfogás alapkiinduló pontja az, hogy a perszonáluniónál az államok közt nincs kapcsolat, a reáluniónál pedig van, míg ellenben szerző a perszonáluniót az államok szövetsége, sőt a fejedelmen kívül más közös intézmények mellett is lehetségesnek tartja, ha csak a kapcsolatnak szerződési jellege megóvatik és az összekapcsolt államok szuverénitása nem egyesül.

Az 1867. évi XII. t.-c.-kel a régi magyar felfogás elvesztette alapját, mert az maga mondja, hogy Magyarország Ausztriával akar szerződni, vele közös intézményeket fenntartani; azt tehát úgy, mint 1861-ben is divott, fenntartani nyilván nem lehet, de arra sincs szükség, hogy a reáluniót a mai német tudományban uralkodó értelme szerint fogadjuk el és pedig nemcsak azért, mivel érzületünkkel ellenkezik, hanem azért mert nem logikus; ami pedig szerző meghatározását illeti, az részben szintén ebbe a hibába esik s nincs magyarázó ereje.

Mindazáltal ahhoz a nézethez sem csatlakozhatnám, hogy vessük el az államkapcsolatoknak az uralkodó személynének közösségére való tekintetben tett felosztást.

Ha nem tekintjük főfelosztási alapnak az uralkodó közös személyét, helyesebben a fejedelmi szervet, igen jól lehet azt alkalmazni, az államszövetségek, a szövetséges államok és a nem egységes szervezetű államok jogi természetének közelebbi meghatározására; így lesznek közös fejedelmi szervű államszövetségek, közös fejedelmi szervű szövetséges államok és közös fejedelmi szervű, de nem egységes szervezetű államok, ellentétben azokkal, ahol az államkapcsolatoknak ily közös fejedelmi szerve nincs.

Minthogy azonban több államnak lehet közös fejedelmi szerve akkor is, ha köztük semmiféle jogi kapcsolat nincs, ezért az uniók szerinti felosztásnál elsőben is esetleges és jogi uniókat kell megkülönböztetni, esetleges uniók akkor fordulván elő, midőn két államnak trónörökösödési törvénye következtében esetleg ugyan-



azon fejedelmök lesz, vagy midőn egy állam a másiknak hozzájárulása nélkül választja meg ennek fejedelmét.

A jogi uniók feloszlanak az államszövetségben tiszta perszonáluniókra, midőn a fejedelmi szerv közösségén kívül csak is bizonyos kötelezettségek állanak fenn az államok között és intézményes perszonálunióra, amidőn az államok a fejedelmi szerven és kölcsönös kötelezettségeken kívül közös intézmények által is megkötik szuverén hatalmukat, a szövetséges állambeli reáluniókra és nem egységes szervezetű államokban kebeles (inkorporatív) uniókra.

Szerző az ő imént méltatott általános fejtegetései után, áttér munkája főrészére, mely az egésznek háromnegyed részét foglalja el.

Érdekes és helyes a Frigyes császár és Mátyás, továbbá a Miksa és II. Ulászló között létrejött szerződések elemzése az akkori német és magyar jogállapotok összehasonlító tárgyalásával, amelynek eredményeként kimutatja szerző, hogy Magyarország és az osztrák és cseh társállamok közt 1526-ban semminemű államkapcsolat nem jött létre, de nem jött létre ilyen Magyarország és az ausztriai ház, mint önálló hatalmi tényező között sem, mert ennek tagjai jogi tekintet nélkül az osztrák tartományokban elfoglalt állásukra választattak meg a magyar államhatalom részeseivé.

Hasonlókép helyesek a fejtegetések a Magyarország és az osztrák-cseh országok közti viszonyra nézve 1526-tól 1723-ig.

Itt először is kifejtetik a magyar király és az osztrák főherceg, illetőleg a cseh király, továbbá a magyar nemesség és az osztrák cseh rendek közti jogi különbség, majd annak vizsgálata következik, voltak-e a két államnak közös szervei, vagy voltak-e ily szervek nélkül egymás irányában kötelezettségei.

A szerveket illetőleg kifejti, hogy a törvényhozási organumokban nem volt közösség, ellenben a kormányzatiak közül meg volt a Hofkriegsrathra nézve, amennyiben a Magyarország védelmére szolgáló zsoldos csapa-



toknak, később pedig az állandó katonaságnak kormányzásáról volt szó. Meg volt ugyan a törekvés a közösség kiterjesztésére a pénzügyi és külügyi organumok tekintetében is, de ennek alkotmányi nehézségek állták útját.

Szerző a zsoldos csapatok s a nemesi felkelés közti jogi különbségből azt a következtetést vonja, hogy a királynak a zsoldos csapatok tekintetébeni tevékenysége nem a magyar királynak, hanem az osztrák főhercegnek tevékenysége volt s a Hofkriegsrath, melynek hatásköre csak a zsoldos csapatokra terjedt, ámbár közös organumképen működött, nem volt magyar államhatalmi organum, mert a magyar állam nem szervezett a nemesi fölkelésen kívül nemzeti védelmi rendszert s az ország védelmét átadta egy idegen hatalomnak s maga csak annak tartásáról gondoskodott.

A közös intézmények után áttér szerző annak tárgyalására, vállalt-e a két állam 1526-tól 1723-ig egymás irányában kölcsönös kötelezettséget valamely közös egyforma eljárásra, s arra az eredményre jut, hogy az 1614. linzi összejöveten kívül ily közös eljárás példája nem fordul elő.

Ezt a részt általában, különösen pedig a westphali békétől 1723-ig terjedő időszakot nagyon röviden tárgyalja a szerző.

Nem ártott volna egyébként a közös szervekre nézve is nagyobb részletességgel kitérni, különösen a Lustkandl-féle állításoknak arra részére, amelyet Deák Ferenc nem tárgyalt, ámbár elismerjük, hogy a munkának ez a része is haladást jelez új szempontjai s az osztrák kormányzati rendszernek részletes ismertetése által.

A pragmatika szankcióra nézve önálló, új felfogást ad elő szerző.

Mindenekelőtt az abban megállapított együttes birtoklást elemzi, nevezetesen a birtoklás kifejezte jogi viszonyt, s úgy magyarázza, hogy a birtoklással kimondatik, hogy a legfőbb hatalomnak mint fejedelem az legyen részese Magyarországbán, aki Ausztriában is az, ami



egyebet nem jelent, mint perszónáluniót, vagyis olyan viszonyt, mely által az államok hatalma nem egyesül: ez ugyan nem igaz, de e negatív eredményhez, nem elég azt hozzá tenni, hogy pozitíve a közös birtoklás csak azt fejezi ki, hogy a két államban ugyanaz a személy a főhatalom részese, mert ahol több állam azt akarja, hogy szuverénításának fejedelmi részese meghatározott időre ugyanaz a személy legyen, ezáltal egymás fennállását is akarja, nyilvánvaló lévén, hogy csak akkor lehet az illető személy az államok mindenkinek fejedelme, ha ezek az államok fenn is állanak.

Az együttes birtoklás, oly viszonyt fejez ki, amelynél fogva a két állam szuverén hatalmának fejedelmi részére s a két szuverénítás fennmaradásának érdekére nem egybeolvadás, hanem oly kapcsolat keletkezik, aminő a magánjogban a köztulajdon mellett fennáll.

Ennélfogva a fejedelmi szervnek két állam akarátá-  
 vali közössé tételéből s abból, hogy a szuverén hatalom-  
 bani részesedés az egyik államban szükségképen maga  
 után vonja — még ha különös feltételek mellett is, p. o.  
 koronázás, hitlevél, — a részesedést a másik állam szu-  
 verén hatalmában, vagyis a két szuverénításban való ré-  
 szesedésnek jogából, bírásából szükségkép következik  
 az ily államok kölcsönös védelmi kötelessége, akár ki  
 van az mondva nyíltan, akár nincs. Ez ellen azt hozza  
 fel a szerző, hogy a kölcsönös védelem ugyan egyik alap-  
 feltétele ama kötelezettségnek, melyet a fejedelmi sze-  
 mély közössé tételével elvállaltak, de csak mint külső  
 körülmény, amivel nyilván azt akarja mondani, hogy  
 tehát nem jogi alapfeltétele; de minden külső alapfel-  
 tétel, melytől valamely jogviszony létele függ, eo ipso  
 annak jogi alapfeltételévé is válik, így a bérbe vett do-  
 log elenyészte magától felbontja a bérleti szerződést.  
 Ami pedig azt illeti, hogyha a kölcsönös védelem köte-  
 lességét stipulálni akarták volna, azt ép úgy kimondták  
 volna, mint az együttes birtoklást arra nézve, hogy miért  
 maradt el e kötelezettség stipulálása, világos szavakkal  
 elég felvilágosítást nyújt Salamon Ferencnek a prag-



matika szankció keletkezésére vonatkozó munkája (195. 197. lap), melyből kitetszik, hogy azt a király és országgyűlés beleértették, hogy a kölcsönös védelem feltételeinek egyenesen az osztrák rendekkel kötendő külön szerződésekbeni megállapítására gondolt az országgyűlés, de mivel a király, mint az osztrák fejedelem nem volt hajlandó az osztrák rendeknek ily ténykedését elismerni, biztosította a rendeket, hogy arról maga fog gondoskodni.

Ily kétségtelenül nyilatkozó célzathoz, ha hozzávesszük a tényleg kimondott közös birtoklást, azt hiszem nem lehet kételkedni afelől, hogy a kölcsönös védelmi kötelezettség bennfoglaltatik a pragmatika szankcióban. Nem jelentéktelen a kérdés eldöntésénél a törvénynek százados magyarázata sem, amelynél nem lehet egészen figyelmen kívül hagyni az erdélyi 1774-iki III. és az 1791. VI. novellaris articulusok egyenes kifejezését sem „ad mutuam et reciprocam defensionem” quoad simultaneam duntaxat possessionem et mutuam defensionem, de különösen latba esik az országgyűléseknek a különböző háborúk alkalmával tanúsított magatartása, valamint az 1832-iki országgyűlési tárgyalások alatt az alsó tábla egy nyilatkozata, mely szerint „azon Magyarország, mely az ausztriai birodalombeli tartományokkal a kölcsönös védelemre egyesülve vagyon, azon birodalomnak mind azáltal nem tagja, sem része”, (1832/6. Irom. IV. 221. l.) s az 1848-iki magyar minisztériumnak az olasz hadjáratra adandó segély tárgyában adott válasza: „A pragmatika szankció alapján egyesült országok szövetségi viszonyából eredő kötelezettség az, hogy a birodalom bármely része külellenség által megtámadtatnék, azt az egész birodalom minden népe köteles megvédeni a támadás ellen.”

Helyesnek tartjuk ellenben szerző fejtegetését, hogy a pragmatika szankciónak a feloszthatlan és elválhatlan birtoklásra vonatkozó szavai nem vonatkoznak Ausztria és Magyarországra, mert ezekre nézve csak az együttes birtoklás van kimondva, hanem a különböző osztrák



tartományokra értetik, ámbár a megállapított örökösödési rend mellett az együttes birtoklás sem mond kevesebbet, mint a feloszthatlan és elválaszthatlanság.

Igen érdekes szerző e részbeni érvelésének találkozása Szabó Bélának 1848-ban megjelent értékes munkájával: „A magyar korona országainak statusjogi és monarchiai állása a pragmatika szankció szerint“, melyet irodalmunk egészen elfeledett, mely pedig e sorsot nem érdemli.

Meggyőzőleg fejti ki szerző azt is, hogy a pragmatika szankció nem a király és a nemzet között kötött, hanem a magyar és az osztrák állam között, e tekintetben csak azt hiányoljuk, hogy miért nem keresi mindig az okát annak a felfogásnak, mely Magyarország és Ausztria közt szerződést nem akart elismerni s még az 1867-iki szerződésben sem ismer el.

Ezt a vonakodást nem magyarázhatni jogtechnikai elmaradottságból egyedül, hanem inkább az államkapcsolati viszonyokra vonatkozó felfogásból. Két államnak kapcsolatát ugyanis nem bírták úgy képzelni, hogy azáltal azok függetlensége csorbulást ne szenvedjen, ezért ragaszkodtak helytelenül a fejedelem és a nemzet között kötött szerződés fogalmához, mert ezáltal az állam függetlenségét nem hitték érintve, ismét a reálunió modern fogalmának a visszautasítása is s a perszónálunióhoz való ragaszkodás, mint amely az államokat sohasem kapcsolná egybe, hanem az államoknak csak fejét.

Amíg azonban szerzőnek fejtegetéseit arra nézve, hogy a pragmatika szankció a magyar és osztrák állam közt kötött szerződés, habár formájára nézve ilyennek nem tűnik is föl, helyesnek tartjuk, nem értjük, miért nem lát ily szerződést az 1791. XVII. t.-c.-ben, mely a magyaroknak a külügyi hivatalban való alkalmazását kimondja s ezáltal annak közösségét elismeri, vagy az 1848. III. t.-c. 13. §-ában, mely a felség személye körüli miniszternek befolyást biztosít mindazokra az ügyekre, melyek a hazát az örökös tartományokkal közösen érdeklik.



Azt sem értjük, miért nevezi az 1723-tól 1867-ig fennállott viszonyt csak a trónörökösödésre nézve államszövetségnek, ellenben a külügyminisztérium közösségének a fentebbiekben általa is vitatott elismerését csak nemzetközi frigynek, mikor ezt fentebb úgy határozta meg (47. lap), hogy az oly viszony, melyben az államok államhatalmuk gyakorlását korlátozzák egymás irányában, e korlátozás azonban nemzetközi köteletség marad s az állam belső szervezkedésre jogilag befolyással nincs. Az ugyanis nyilvánvaló, hogy a külügyminisztérium közösségének elismerése az állam belső szervezkedésére nagyon is befolyással volt az osztrák államhatalom egyik főfontosságú szervét, a külügyit, közössé tévén a magyar államra.

A munka utolsó része (145—219. lap) foglalkozik a mai jogállapottal s a két állam viszonyának mindennemű legrészletesebb következményeivel úgy nemzetközi, alkotmányi és kormányzati, valamint magán- és büntetőjogi téren.

Általában világosság, jogi élesség és önállóság jellemzik e fejtegetéseit, sok új körülményre hívja fel azokban a figyelmet s ha egyben-másban lehet is szerzőtől eltérő vélemény, érvelési ereje mindig kétségtelen.

Helyesen emeli ki, hogy a Magyarország és Ausztria közti viszonynak nem megfelelő, midőn a kettőjük által egy harmadik állammal kötött szerződésekben nem három, hanem két államról van szó.

Ellenben nem tartjuk helyesnek, hogy szerző egyáltalán tagadja annak lehetőségét, hogy az osztrák-magyar szövetség mint nemzetközi jogalany léphessen föl, mert nem látjuk át, miért ne léphetne föl a magyar és az osztrák állam, szuverénitása csorbulása nélkül, mint nemzetközi alany s miért ne léphetnének vele a többi államok, mint ilyennel érintkezésbe. A két állam együtt, a nemzetközi érintkezésben, mint eszmei személy, mint társaság képezhet jogalanyt a közös ügyek tekintetében, a nem közös ügyekre nézve pedig mindig egyik külön mint természetes nemzetközi személyiség.



Nem elég világos szerző fejtegetése a királynak a hadsereg vezénylete és belső szervezetére vonatkozó jogait illetőleg, mert amíg a 178. lapon kimondja, hogy Magyarország erre nézve törvényhozó hatalmát Ausztriától függetlenül nem gyakorolhatja, addig a 179. lapon azt állítja, hogy e rezervált kir. felségjognak comitialevá változtatásához nem kívántatik Ausztria megegyezése, minthogy ez Magyarország belső alkotmányi ügye és így bekövetkezhetnék, hogy ezekre az ügyekre nézve Ausztriában a fejedelem egyedül intézkednék, Magyarországon pedig csak az országgyűléssel együtt, törvényhozási úton. Később azonban mégis hozzá teszi, hogyha a fejedelem e jogait az országgyűléssel együtt gyakorolná is, annak az Ausztriában érvényes szabályokkal egyező módon kellene történni, csak hogy míg Magyarország országgyűlési végzeménnyel mondaná ki e szabályokat, Ausztriában ezt a császár, mint kormányzó organum tenné.

Szerző itt nyilván azt akarta kifejezni, hogy anyagiag véve a vezényletre s belső szervezetre vonatkozó szabályoknak Ausztria és Magyarország közt egyezőeknek kell lenni, ellenben nem okvetlen szükséges, hogy e szabályokat mindkét államban ugyanazon módon alkossák, Magyarországon országgyűlésileg, Ausztriában kormányzatilag.

Ami pedig a dolog érdemét illeti, nem tudjuk honnan vezeti le szerző azt a tételét, hogy a hadsereg vezénylete s belső szervezetére vonatkozó, formai értelemben vett államhatalomnak kizárólag a fejedelemre való bízása nem képezte ép úgy az 1867-iki szövetség részét, mint az, hogy e formai államhatalom csak egyező anyagi szabályokat állíthat föl? Abból-e, hogy a szövetségi törvény 28. §-a nem ismer semmi közös parlamentet, vagy tán abból, hogy a szövetkező államok sértetlenül fenn tartották szuverénitásukat, alkotmányuk változtatására nézve? Ámde a fejedelem a hadsereg vezényletére stb. vonatkozó s a 11. §-ban foglalt szabályalkotó hatalom által nem lesz parlamentté, habár törvényhozóvá az ott



megszabott határok közt igen, s minthogy a 11. §. kétségtelenül nemcsak a kormányzást, hanem a szabályalkotást is megszorítás nélkül a fejedelemre bízta, csak úgy lehet a szövetségi okmánynak e szakaszát magyarázni, hogy általa nemcsak az anyagi szabályok egyezése, hanem a vezényletre vonatkozó államhatalom formai gyakorlási módja is tárgya az egyességnek; hasonló természetű rendszabály ez ahhoz, amely a kvóta arányának megállapítását, ha egyesség létre nem jöhet, a fejedelemre bízta, mindakettő a két állam alkotmányának szerződésén alapuló, egymásra való tekintettel történő módosítása, mert a kvóta arányának a fejedelem általi megállapítása egyenlő jelentőségű azzal, hogy a nemzet pénzügyi megterhelése a fejedelemre ruháztatik bizonyos fokig, ami pedig az alkotmány egy főelvének módosítása. De más tekintetben is nem egy módosítást tettek a két állam alkotmányán a közös intézmények, amelyek tekintetében a két állam szerződésileg meg van kötve alkotmányozó hatalmában. Szerző ugyan ezt tagadja, de tagadását nem indokolja.

Nem tartjuk helyesnek szerző fejtegetéseit a közös hivatalnokok nyugdíjai tekintetében; mert ha a két államnak egyetértőleg kell megállapítania, mily jogaik és kötelességeik vannak e hivatalnokoknak mindkét állam irányában, s ha az akként állapíttatik meg, hogy az aktív szolgálatban levő hivatalnokok a közös kormányzat fegyelmi hatalma alatt állanak s általa fizettetnek: semmiféle jogi okot nem látunk, miért kelljen a hivatali viszonynak az egyes hivatalnok és a közös kormányzat között az által megszűnni, ha az ily hivatalnok a nyugállományba lép. Hisz a hivatalnok az aktivitás idejében is közvetlenül a két állam társaságának hivatalnokja s csak közvetve a két államnak.

Nem értünk egyet szerzőnek azzal a fejtegetésével sem, hogy a két állam a közös miniszterek jogállására vonatkozólag egészen függetlenül intézkedhetik. Amíg a közös vád alá helyezés és közös bíraskodás elvé a szövetségi szerződésben benn van, lehetetlennek tartom,



hogy jogállásuk teljesen függetlenül s így egymástól eltérőleg szabályoztassék.

De nem értek egyet abban sem, amivel felfogását indokolja.

Ily szabályozás ugyanis szerző szerint nem az államhatalom gyakorlására, hanem magára az államhatalomra vonatkozik; minthogy pedig a szövetségi szerződés csak a két államhatalom miképeni közös gyakorlását szabályozza, de egyesítésüket nem mondja ki: nem lehet a szövetkező államok szuverénitása köréből kivonni annak meghatározását, minő legyen a közös miniszterek viszonya a fejedelemhez, a delegációkhoz, általában mik legyenek kötelelességeik, mikor állhat be felelősségük.

Mindenekelőtt is azt hiszem, hogy az államhatalom valamely szervének jogállását meghatározni épen úgy államhatalomgyakorlás, mint a külügyek intézéséről, vagy a hadsereg ellátásáról gondoskodni, vagy a honvédelmi köteleltséget szabályozni. A különbség köztük csak az, hogy egyik esetben a szuverén hatalom önön szervezetére nézve, a másokban a szervezetével elérendő feladatok tekintetében gyakorolja hatalmát. S amint a szövetségi viszony az utóbbi feladatokat felölelhet, nem képzelhető, miért ne ölelhetné föl a közös miniszterek jogállásának szabályozását is.

Először is tehát az államhatalom szabályozása és az államhatalom gyakorlásának szabályozása közti különböztetést a szerző értelmében nem találok elfogadhatónak.

De még ha állana is fenntebbi megkülönböztetés, amely részben az úgynevezett alkotmányozó és törvényhozó hatalom közti különböztetéssel azonos, részben pedig a szuverén hatalom és annak meghatalmazottja közti viszonyt akarja kifejezni: a pragmatika szankció ellenében áll a belőle levont következtetéssel.

Ugyanis ebben az államhatalom maga, annak legfőbb szerve szabályoztatik a két állam közös megegyezésével, midőn a fejedelmi szerv alakulásának módja, az örökösödési jog, megállapítatik s ezáltal a két állam



szuverén hatalma maga az örökösödés tekintetében megkötetik, anélkül, hogy e közös megállapítás által a két állam hatalma egyesülne, egybe folyna.

Amint a szuverénítás legfőbb szervének, a fejedelemnek, örök jogára s ebből folyólag jogállása egy részére vonatkozó szerződési megállapodások a szövetségző államok szuverénítását nem olvasztják egybe, ép oly kevésbbé eredményezné azt a közös miniszterek jogállásának szerződési megállapítása.

De maga az 1867. XII. t.-c. 27. §-a, midőn a közös minisztérium felelősségét elvileg kimondja, midőn meghatározza, hogy e minisztérium se egyik, se másik állam külön kormányzati ügyeit nem viheti, azokra befolyást nem gyakorolhat, vajjon nem szabályozza-e részben a közös minisztérium jogállását?

Szerző érvelése csak akkor állana a minisztérium jogállásának szabályozása tekintetében, ha kimutatható lenne, hogy a két állam alkotmányozó hatalmát a közös ügyekre vonatkozó szövetség teljességgel nem kötötte meg; csak ha ez sikerülne, akkor állhatna meg a fejedelemnek a hadsereg belső szervezetét, vezényletét illető jogaira vonatkozó, fentebb szintén kifogásolt érvelés is, mert e jogoknak csak szövetségi úton, vagy mindkét állam külön szuverénítása általi szabályoztatása is ugyanezen kérdés körül forog.

Ennek kimutatására szerző azonban nem vállalkozhatik, mert hiszen maga állította föl és pedig helyesen, hogy az államszövetség független államoknak oly viszonya, melyben azok államhatalmuk gyakorlását egymás irányában korlátozzák s e korlátozást alkotmányuk részére teszik; mihelyt azonban ez megtörténik, maga az államhatalom módosulást szenved. Így nálunk az országgyűlés költségmegszavazási joga, a trónörökösödés módosítása, a minisztérium szerkezete, az országgyűlésnek a miniszterek feleletre vonása körüli joga tekintetében. Ahol e módosulás szerződési kötelezettségénél fogva következett be, ott azt az egyik szerződő fél szuverén tetszéssel jogosan meg nem változtathatja.



Mindenesetre más kérdés, helyes-e politikailag a a közösségnek azt a mértékét kiterjeszteni, amelyen az 1867. XII. t.-c.-ben elfogadtatott s mikor elkerülhetetlen az?

De szerző fejtegetései és az én ellenvetésem a viszony jogi oldalára vonatkoztak.

Ezzel be is végeztem volna a munka ismertetését: mindazáltal nem válhatok meg tőle, mielőtt újra ki ne emelném azt a fenntebb futólag jelzett érdemét, hogy nincs benne szolgai függés a külföldi tudománytól, amely sajnós, irodalmi termékeink jó részét jellemzi.

Szerző az európai tudomány színvonalán állva, a maga eszével, közjogi tradícióink szellemében, nemzetiesen gondolkodik s megtudja találni az arányt, amelyben az általános európai jogfejlés a különös hazait módosítja. Bizonyára oly tulajdonságok ezek, amelyeknek közönségessé válásától függ tudományunk értéke úgy magunkra, mint a többi népekre nézve.

---







